ƯỚC LƯỢNG CHI PHÍ KINH TẾ CHO CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG Ở VIỆT NAM

Cuốn sách này được thực hiện với sự hỗ trợ kinh phí của Quỹ Viện trợ nhân dân Nauy (NPAID) và Cơ quan Viện trợ Ai-len (Irish Aid). Cuốn sách này được viết dựa trên quan điểm của các tác giả, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Quỹ Viện trợ nhân dân Nauy (NPAID) và Cơ quan Viện trợ Ai-len (Irish Aid).

VEPR

TS. NGUYỄN ĐỨC THÀNH, THS. NGUYỄN KHẮC GIANG, PGS. TS. VŨ SỸ CƯỜNG

ƯỚC LƯỢNG CHI PHÍ KINH TẾ CHO CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG Ở VIỆT NAM

LƯU HÀNH NỘI BỘ

Ước lượng chi phí kinh tế cho các tổ chức quần chúng công ở Việt Nam

Bản quyền © 2014 của Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR),
Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Mọi sự sao chép và lưu hành không được sự đồng ý của VEPR là vi phạm bản quyền.

In 500 cuốn, khổ 16 x24cm, tại Công ty Cổ phần In Sách Việt Nam, địa chỉ: 22B. Hai Bà Trưng – Hà Nội. Số XNĐKXB: 2403-2015/CXBIPH/04-53/HĐ. Số QĐXB của NXB: 2095/QĐ-NXBHĐ. In xong và nộp lưu chiểu năm: 2015. Mã số sách tiêu chuẩn quốc tế (ISBN): 978-604-86-6964-5

Liên lạc:

Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR)
Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội
Địa chỉ: Phòng 707, Nhà E4, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam
Tel: (84) 4 6275 3894; (ext: 704)
Fax: (84) 4 6275 3895
Email: info@vepr.org.vn
Website: www.vepr.org.vn

HỘI LUẬT GIA VIỆT NAM
NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC
Địa chỉ: 65.Tràng Thi - Quận Hoàn Kiếm - Hà Nội
Email: nhaxuatbanhongduc@yahoo.com
Điện thoại : 04.3 9260024 Fax :04.3 9260031

Chịu trách nhiệm xuất bản:	Giám đốc Bùi Việt Bắc
Chịu trách nhiệm nội dung:	Tổng biên tập Lý Bá Toàn
Biên tập viên: Nguyễn Thế Vinh	Thiết kế bìa: Cupib
Trình bày: Vi Xuân	Sửa bản in: Khắc Giang

Tranh bìa: *Bên ngoài cửa sổ*, họa sĩ Vũ Dương, sơn dầu trên vải, 45x60cm, 2005. Sưu tập của Nguyễn Đức Thành.

LỜI NÓI ĐẦU

Ở Việt Nam, có nhiều tổ chức mang tính xã hội được bao cấp hoặc hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước, thành lập từ rất sớm và có vai trò hết sức quan trọng trong đời sống kinh tế - xã hội. Nhóm này bao gồm Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam và năm tổ chức chính trị - xã hội, còn gọi là đoàn thể (Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên, Công đoàn, và Hội Cựu chiến binh), cùng 28 hội đặc thù theo quy định của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP. Các nhóm tổ chức này, do mang tính quần chúng rộng lớn và có bản chất chính trị gắn với nhà nước, được nhà nước hỗ trợ toàn phần hay một phần kinh phí hoạt động, trong báo cáo này được định nghĩa là nhóm các tổ chức quần chúng công.

Các tổ chức quần chúng công được phân bổ một lượng ngân sách nhà nước và hưởng nhiều chính sách ưu đãi, tuy vậy hiệu quả hoạt động của nhóm tổ chức này vẫn là một dấu hỏi. Trong bối cảnh ngân sách nhà nước đang gặp nhiều khó khăn, xã hội đang ngày càng phát triển theo chiều hướng phức tạp hơn, việc đánh giá một cách toàn diện hệ thống các tổ chức nói trên là vô cùng cấp thiết.

Vì vậy, Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) chủ trì thực hiện nghiên cứu "Ước lượng chi phí kinh tế cho các Tổ chức quần chúng công ở Việt Nam". Kết quả nghiên cứu được kỳ vọng sẽ đóng góp cho các thảo luận tại Quốc hội khóa XIII trong năm 2015 liên quan đến vấn đề cải cách hành chính và ngân sách nhà nước. Nghiên cứu cũng nhằm mong muốn đánh giá chính xác để giúp các tổ chức quần chúng công hoạt động hiệu quả hơn.

Trong giới hạn về thời gian cũng như quy mô, nghiên cứu này kỳ vọng giải quyết một số vấn đề sau:

- Hệ thống hoá Tổ chức quần chúng công ở Việt Nam
- Hệ thống hoá hệ thống văn bản pháp lý điều chỉnh hoạt động của các tổ chức trên
- Hệ thống hoá vai trò, chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức trên
- Ước lượng chi phí kinh tế của xã hội dành cho các tổ chức nói trên
- Đánh giá sơ bộ hiệu quả hoạt động thực tế của hệ thống các tổ chức đoàn thể và hội đặc thù tại một số địa phương khảo cứu
- Đánh giá sơ bộ mối quan hệ giữa các tổ chức đoàn thể và hội đặc thù được nhà nước tài trợ tại một số địa phương khảo cứu

Với sự trợ giúp và hỗ trợ nhiệt tình từ các cơ quan đoàn thể, các tổ chức quần chúng công ở cả trung ương và địa phương, nhóm nghiên cứu đã tiến hành khảo sát thực địa tại ba địa phương là Hà Nội, Bình Định, và Kiên Giang. Nhóm cũng đã trao đổi với nhiều chuyên gia hàng đầu về các tổ chức quần chúng công ở Việt Nam, các ban, ngành, cơ quan chuyên trách thực hiện việc quản lý các tổ chức này.

Tuy nhiên, do giới hạn về mặt thời gian, nguồn lực, cũng như tính khai mở của nghiên cứu, nghiên cứu này chắc chắn sẽ không tránh khỏi những thiếu sót. Do vậy, nhóm nghiên cứu mong nhận được những ý kiến đóng góp, phản biện, đề xuất về phương pháp để cải thiện trong những nghiên cứu sâu hơn về đề tài này về sau.

NHÓM TÁC GIẢ

TS. Nguyễn Đức Thành: Nhận bằng Tiến sỹ Kinh tế Phát triển tại Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia Nhật Bản (GRIPS), là chuyên gia về kinh tế vĩ mô, thành viên Nhóm Tư vấn Kinh tế cho Thủ tướng Chính phủ. TS. Thành là Viện trưởng Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR).

ThS. Nguyễn Khắc Giang: Nhận bằng Thạc sỹ về Truyền thông và Toàn cầu hóa tại Aarhus University (Đan Mạch) và City University, London (Anh Quốc), nghiên cứu viên tại Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR)

PGS. TS. Vũ Sỹ Cường: Nhận bằng Tiến Sỹ về Kinh tế tài chính tại Đại học Paris Pantheon Sorbonne, là chuyên gia về tài chính công và chính sách phát triển, từng tham gia các nhóm tư vấn chính sách cho Bộ Tài chính, Ủy ban Kinh tế Quốc hội. PGS.TS. Vũ Sỹ Cường hiện là giảng viên Học viện Tài chính.

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu "Ước lượng chi phí kinh tế cho các tổ chức quần chúng công ở Việt Nam", do Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) thực hiện, đã được hoàn thành nhờ sự giúp đỡ của nhiều cá nhân và tổ chức.

Trước tiên, nhóm nghiên cứu xin được gửi lời cảm ơn chân thành đến Viện Nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường (iSEE), đã có những hỗ trợ vô cùng quý giá cả về mặt chuyên môn lẫn tổ chức trong dự án nghiên cứu.

Sự tham gia của các chuyên gia tư vấn, phản biện là yếu tố quyết định trong thành công của nghiên cứu, từ lúc lên ý tưởng cho đến những bước hoàn thiện cuối cùng. Vì vậy, chúng tôi xin gửi lời tri ân đến PGS. TS. Phạm Bích San – nguyên phó tổng thư ký VUSTA, ông Nguyễn Ngọc Lâm – nguyên Vụ trưởng Vụ các Tổ chức Phi chính phủ, Bộ Nội vụ, ThS. Lê Quang Bình – Viện trưởng iSEE, bà Phạm Chi Lan – chuyên gia kinh tế cao cấp, bà Đỗ Thị Vân – Giám đốc Trung tâm thông tin tổ chức Phi chính phủ, VUSTA, ThS. Đặng Việt Phương – Viện Xã hội học, cùng nhiều chuyên gia khác.

Những phát hiện của nghiên cứu có một phần rất lớn từ sự hợp tác nhiệt tình của các cơ quan chức năng, đoàn thể các địa phương. Nhóm tác giả xin chân thành cảm ơn sự hợp tác của các địa phương: Hà Nội (Sở Nội vụ TP. Hà Nội, Mặt trận Tổ quốc TP. Hà Nội), Bình Định (Sở Nội vụ tỉnh Bình Định, Mặt trận Tổ quốc tỉnh Bình Định, Đoàn Thanh niên tỉnh Bình Định, Hội Phụ nữ tỉnh Bình Định, VUSTA Bình Định, Hội Nhà báo tỉnh Bình Định, Mặt trận Tổ quốc huyện Tây Sơn, Đoàn

Thanh niên huyện Tây Sơn, Hội Phụ nữ huyện Tây Sơn, Mặt trận Tổ quốc xã Tây Xuân – Tây Sơn); Kiên Giang (Mặt trận Tổ quốc tỉnh Kiên Giang, Đoàn Thanh niên tỉnh Kiên Giang, Hội Phụ nữ tỉnh Kiên Giang, VUSTA Kiên Giang, Hội Nhà báo tỉnh Kiên Giang, Mặt trận Tổ quốc Thị xã Hà Tiên, Đoàn Thanh niên Thị xã Hà Tiên, Hội Phụ nữ Thị xã Hà Tiên, Mặt trận Tổ quốc và các cơ quan đoàn thể phường Pháo Đài - Thị xã Hà Tiên).

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn nhóm hỗ trợ nghiên cứu thực địa, gồm Hoàng Anh Dũng (Viện Nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường), Ngô Quốc Thái và Nguyễn Thanh Tùng (Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách). Nỗ lực của các nghiên cứu viên trên đã giúp nhóm nghiên cứu thu thập và xử lý được nhiều thông tin quý giá trong quá trình nghiên cứu thực địa tại địa phương. Xin chân thành cảm ơn anh Nguyễn Quang Thái (VEPR), đã giúp chúng tôi trong việc xây dựng phương pháp ước lượng chi phí, anh Trịnh Hoàng (ĐH Kinh tế Quốc Dân), đã hỗ trợ chúng tôi tính toán hệ thống nhà nghỉ Công đoàn.

Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn sâu sắc đến các thành viên hỗ trợ của Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR). Sự tận tâm, nhiệt tình và kiên nhẫn của họ là phần không thể thiếu trong việc hoàn thiện báo cáo.

Dù đã rất cố gắng trong thời gian cho phép, với những sự hỗ trợ nhiệt thành của các chuyên gia và cộng sự, chúng tôi biết báo cáo vẫn còn nhiều hạn chế và thiếu sót. Chúng tôi rất mong nhận được sự đóng góp của quý vị độc giả để nhóm tác giả có cơ hội được học hỏi và hoàn thiện hơn trong những công trình tiếp theo.

Hà Nội, ngày 31/07/2015

Thay mặt nhóm tác giả
TS. Nguyễn Đức Thành

MỤC LỤC

Lời nói đầu *v*

Nhóm tác giả *vii*

Lời cảm ơn *ix*

Danh mục bảng *xiii*

Danh mục hình *xv*

Danh mục các chữ viết tắt *xvii*

CHƯƠNG I: MỤC ĐÍCH VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

I. Mục đích nghiên cứu 1

II. Phương pháp nghiên cứu 2

CHƯƠNG II: TỔNG QUAN HỆ THỐNG CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG

I. Lý thuyết về Các tổ chức quần chúng công 11

II. Lịch sử phát triển của các tổ chức quần chúng công ở Việt Nam 13

III. Cấu trúc, chức năng, nhiệm vụ, quy mô của các tổ chức quần chúng công 16

CHƯƠNG III: NGUỒN THU TỪ NGÂN SÁCH CỦA CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG

I. Ngân sách Trung ương 37

II. Ngân sách địa phương 41

CHƯƠNG IV: CÁC CHI PHÍ KINH TẾ KHÁC CỦA XÃ HỘI CHO CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG

I. Hội phí thành viên 57

II. Thu nhập từ phí ủy thác từ Ngân hàng Chính sách Xã hội (VBSP) 62

CHƯƠNG V: ƯỚC TÍNH CHI PHÍ CƠ HỘI VÀ CHI PHÍ ẨN TỪ TÀI SẢN CỐ ĐỊNH VÀ NGUỒN NHÂN LỰC CỦA CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG

I. Chi phí cơ hội từ tài sản cố định 67

II. Chi phí ẩn từ nguồn nhân lực 77

CHƯƠNG VI: THỰC TẾ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG Ở MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG

CHƯƠNG VII: MỘT SỐ KẾT LUẬN VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

TRƯỜNG HỢP ĐIỂN HÌNH - HỆ THỐNG NHÀ NGHỈ CÔNG ĐOÀN

Phụ lục *155*

Tài liệu tham khảo *159*

Các văn bản pháp lý *167*

Executive summary (English) *171*

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1:	Thành viên và tỷ lệ dân số thành phần của các đoàn thể ở Việt Nam	23
Bảng 2:	Đặc điểm tổ chức của một số hội đặc thù	24
Bảng 3:	Nguồn thu từ hội phí của các tổ chức quần chúng công (gồm quỹ hoạt động của Hội Chữ thập đỏ (2014)	62
Bảng 4:	Vốn tín thác của VBSP thông qua các tổ chức trung gian	63
Bảng 5:	Giá trị bất động sản các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh ở Kiên Giang	70
Bảng 6:	Giá trị bất động sản từ trụ sở các tổ chức quần chúng công ở thị xã Hà Tiên và toàn tỉnh	71
Bảng 7:	Giá trị ước tính trụ sở các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh ở Bình Định	72
Bảng 8:	Giá trị tài sản cố định của các tổ chức quần chúng công ở huyện Tây Sơn và đơn vị hành chính cấp huyện của tỉnh Bình Định (2014)	72
Bảng 9:	Giá trị bất động sản do Trung ương hội của MTTQ, tổ chức đoàn thể nắm giữ	75
Bảng 10:	Tổng giá trị bất động sản Trung ương hội đặc thù	76
Bảng 11:	Chi phí cơ hội sử dụng nguồn nhân lực trong hệ thống các tổ chức quần chúng công	80
Bảng 12:	Tổng chi phí kinh tế cho các tổ chức quần chúng công trong năm 2014 (kịch bản khả quan)	81
Bảng 13:	Đặc điểm các địa phương khảo sát	84
Bảng 14:	Phân bổ hệ thống nhà nghỉ công đoàn	112
Bảng 15:	Các tỉnh có số lượng nhà nghỉ công đoàn lớn	112

DANH MỤC HÌNH

Hình 1:	Sơ đồ nghiên cứu thực địa	7
Hình 3:	Mô hình quản lý các hội đặc thù	19
Hình 4:	Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh MTTQ và đoàn thể	21
Hình 5:	Lao động trong lĩnh vực hành chính sự nghiệp (2007 và 2012)	25
Hình 6:	Vai trò pháp định của MTTQ và đoàn thể	27
Hình 7:	Cơ chế phân bổ ngân sách hoạt động cho MTTQ và đoàn thể	33
Hình 8:	Quy trình thực hiện hỗ trợ kinh phí từ nhà nước cho các hội đặc thù	35
Hình 9:	Sơ đồ chi phí kinh tế của các tổ chức quần chúng công	36
Hình 10:	Ngân sách Trung ương cho Trung ương hội các tổ chức chính trị - xã hội (2006 -2014)	38
Hình 11:	Hỗ trợ ngân sách cho các hội đặc thù trong năm 2009	39
Hình 12:	Tổng chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công từ ngân sách Trung ương, 2006 - 2014.	40
Hình 13:	Chi ngân sách Trung ương cho các tổ chức quần chúng công và một số cơ quan khác (2006 - 2014)	40
Hình 14:	Chi phí cho các tổ chức quần chúng công từ ngân sách địa phương của Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, 2006 - 2014	43
Hình 15:	Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở các tỉnh miền núi phía Bắc, 2006 - 2014	44
Hình 16:	Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở các tỉnh đồng bằng sông Hồng	45
Hình 17:	Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở các tỉnh Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung, 2006 - 2014	47

Hình 19:	Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long, 2006 - 2014	49
Hình 20:	Phân bổ nhà nghỉ công đoàn trên cả nước	111
Hình 21:	Phân bổ nhà nghỉ công đoàn trên toàn quốc	115
Hình 22:	Mô hình vị trí của các tổ chức xã hội dân sự	122
Hình 23:	Tổ chức xã hội trong hệ thống chính trị Việt Nam	123

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

MTTQ	:	Mặt trận Tổ quốc Việt Nam
UBND	:	Ủy ban nhân dân
HĐND	:	Hội đồng nhân dân
N/A	:	Not available (không có thông tin)
VUSTA	:	Liên hiệp các Hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam
VULA	:	Liên hiệp các Hội Văn học Nghệ thuật Việt Nam
VUFO	:	Liên hiệp các Tổ chức Hữu nghị Việt Nam
MDSD	:	Most different systems design (Khung nghiên cứu hệ thống khác biệt nhất)
VBSP	:	Ngân hàng Chính sách Xã hội

CHƯƠNG I

Mục đích và phương pháp nghiên cứu

I. MỤC ĐÍCH NGHIÊN CỨU

Ở Việt Nam, có nhiều tổ chức mang tính xã hội được bao cấp hoặc hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước, thành lập từ rất sớm và có vai trò hết sức quan trọng trong đời sống kinh tế - xã hội. Nhóm này bao gồm Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam và năm tổ chức chính trị - xã hội, còn gọi là đoàn thể (Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên, Công đoàn và Hội Cựu chiến binh), cùng 28 hội đặc thù theo quy định của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP. Các nhóm tổ chức này, do mang tính quần chúng rộng lớn và có bản chất chính trị gắn với nhà nước, nên được nhà nước hỗ trợ toàn phần hay một phần kinh phí hoạt động, trong báo cáo này được định nghĩa là nhóm các tổ chức quần chúng công.

Các tổ chức quần chúng công được phân bổ một lượng lớn ngân sách nhà nước và hưởng nhiều chính sách ưu đãi, tuy vậy hiệu quả hoạt động của nhóm tổ chức này vẫn là một dấu hỏi lớn. Trong bối cảnh ngân sách nhà nước đang gặp nhiều khó khăn, xã hội đang ngày càng phát triển theo chiều hướng phức tạp hơn, việc đánh giá một cách toàn diện hệ thống các tổ chức nói trên là vô cùng cấp thiết.

Vì vậy, Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) chủ trì thực hiện nghiên cứu "Ước lượng chi phí kinh tế cho các tổ chức quần chúng công ở Việt Nam". Kết quả nghiên cứu được kỳ vọng sẽ đóng

góp cho các thảo luận tại Quốc hội khóa XIII năm 2015 liên quan đến vấn đề cải cách hành chính và ngân sách nhà nước.

Trong giới hạn về thời gian cũng như quy mô, nghiên cứu này kỳ vọng giải quyết một số vấn đề sau:

- Hệ thống hóa các tổ chức quần chúng công ở Việt Nam
- Hệ thống hóa các văn bản pháp lý điều chỉnh hoạt động của các tổ chức trên
- Hệ thống hóa vai trò, chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức trên
- Ước lượng chi phí kinh tế của xã hội dành cho các tổ chức trên
- Đánh giá sơ bộ hiệu quả hoạt động thực tế của hệ thống các tổ chức quần chúng công tại một số địa phương khảo cứu.
- Đánh giá sơ bộ mối quan hệ giữa các tổ chức quần chúng công tại một số địa phương khảo cứu.

II. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Để có được đánh giá toàn diện và hiệu quả về hoạt động của các tổ chức quần chúng công, nhóm nghiên cứu áp dụng phương pháp nghiên cứu hỗn hợp (mixed method), trong đó sử dụng hai công cụ nghiên cứu chính là ước lượng thống kê kinh tế và nghiên cứu so sánh thực địa (comparative case study).

1. Ước lượng thống kê

Mục đích chính của nghiên cứu là ước lượng chi phí kinh tế của xã hội dành cho các tổ chức quần chúng công ở Việt Nam, vì vậy nghiên cứu sử dụng chủ yếu các phương pháp thống kê, trong đó có ước lượng thống kê. Phương pháp này còn giúp nghiên cứu vượt qua trở ngại chung mà nhiều nghiên cứu khác ở Việt Nam cũng phải đối mặt, là hạn chế tiếp cận thông tin.

Ước lượng thống kê được sử dụng theo phân cấp quản lý của các tổ chức quần chúng công.

Số liệu được sử dụng để ước lượng được lấy từ những nguồn sau:

- Dự toán và quyết toán ngân sách hàng năm của các cơ quan Trung ương và các địa phương từ Bộ Tài chính;
- Số liệu dự toán và quyết toán ngân sách hàng năm của một địa phương (cấp tỉnh, huyện và xã) được chọn làm mẫu khảo cứu;
- Số liệu thống kê từ Tổng cục Thống kê;
- Số liệu từ các văn bản, báo cáo của các tổ chức là đối tượng khảo cứu;
- Giá đất quy định trong năm 2014 của UBND các địa phương khảo cứu;
- Quy định về lương chuyên gia của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội;
- Quy định về mức lương, biên chế, định biên từ các văn bản của Đảng Cộng sản Việt Nam và Chính phủ;
- Các số liệu dẫn từ nguồn chính thức khác.

Ngoài ra, nhóm nghiên cứu cũng thu thập và sử dụng số liệu trong quá trình khảo sát thực địa để đối chiếu, so sánh và điều chỉnh các ước lượng thống kê cho phù hợp với tình hình thực tiễn.

1.1. Ước lượng ngân sách chi cho các tổ chức quần chúng công

- ❖ Với ngân sách Trung ương, sử dụng số liệu quyết toán cho Trung ương hội của các tổ chức quần chúng công
- ❖ Với tính toán cho ngân sách cấp tỉnh, 15 mẫu được chọn trên cơ sở 7 vùng địa lý khác nhau (độ tin cậy 99%)
- ❖ Với tính toán cho ngân sách cấp huyện, có 63 mẫu được lựa chọn (độ tin cậy 90%)

❖ Với tính toán cho ngân sách cấp xã, có 596 mẫu được lựa chọn (độ tin cậy 95%)

Phương pháp ước lượng thống kê sẽ giúp hạn chế những nhược điểm khi nghiên cứu về hệ thống các tổ chức quần chúng công ở Việt Nam do thiếu thông tin. Tùy vào từng cấp quản lý hành chính mà phương pháp ước lượng được điều chỉnh để làm tăng độ chính xác.

1.2. Ước lượng các chi phí kinh tế khác

Giả định chung: Tương tự chính sách về biên chế, các chính sách hỗ trợ khác của nhà nước cho các tổ chức quần chúng công bình đẳng với nhau về quyền lợi (giữa các tổ chức này và kể cả ở những địa phương khác nhau).

❖ Ước lượng hội phí

Ước lượng về hội phí thành viên của các tổ chức quần chúng công dựa trên giả định hội phí cho 5 tổ chức đoàn thể và hội đặc thù có tỷ lệ đóng góp là 100%. Đây là thực tế mà nhóm nghiên cứu quan sát được ở các địa bàn khảo sát cũng như trên các văn bản tổng kết của các cơ quan nói trên. Có hai nguyên nhân chính dẫn đến tỷ lệ này: thứ nhất, mức hội phí của đoàn thể rất thấp (từ 12.000 - 24.000 đồng/năm); thứ hai, lãnh đạo đoàn thể cấp cơ sở sẵn sàng bỏ tiền túi của mình, hoặc cắt bớt từ nguồn mà họ đáng lẽ được hưởng từ hội phí được phép giữ lại để đóng góp đủ mức hội phí 100%, nhằm đảm bảo chỉ tiêu được đề ra.

Tuy có nguồn hỗ trợ từ ngân sách, nhiều hội đặc thù hoạt động trên nguyên tắc tự nguyện, tự trang trải kinh phí theo Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, nên hội phí có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo tài chính hoạt động. Các hội đặc thù, nếu có nguồn thu từ hội phí, đều quy định trong điều lệ là các thành viên bắt buộc phải đóng hội phí, nếu không sẽ bị khai trừ khỏi hội. Vì vậy, ở các tổ chức này, nhóm nghiên cứu cũng giả định mức đóng hội phí là 100%.

❖ Ước lượng giá trị tài sản cố định do MTTQ, đoàn thể và các hội đặc thù quản lý

- Tương tự chính sách biên chế, chính sách về phân, cấp bất động sản để MTTQ, đoàn thể và các hội đặc thù thực hiện nhiệm vụ của mình là bình đẳng giữa các địa phương và giữa các tổ chức đoàn thể.
- Lấy giá đất quy định của chính quyền địa phương tại nơi đặt trụ sở của các tổ chức quần chúng công năm 2014 để tính toán.
- Về chi phí xây dựng công trình: Với những công trình mới xây dựng, lấy chi phí thực tế làm giá trị tính toán. Với những công trình không xác định được cụ thể chi phí xây dựng, ước lượng dùng các hệ số khác (hệ số cụ thể được phân tích ở trước các phần ước lượng).
- Ở những nơi chưa biết cụ thể diện tích, dùng phần mềm Google Earth Pro để ước tính.
- Nghiên cứu không bao gồm lượng bất động sản từ các đơn vị trực thuộc của hội đặc thù.

Dựa vào những giả định trên, nghiên cứu ước lượng giá trị trung bình của khối bất động sản mà các tổ chức quần chúng công nắm giữ tại hai địa phương khảo sát là Bình Định và Kiên Giang, sau đó dùng con số này để ước tính giá trị khối bất động sản các tổ chức quần chúng công nắm giữ trên cả nước.

❖ Ước lượng chi phí ẩn từ nguồn nhân lực

Giả định:

- Những người có bằng cấp, thâm niên và trình độ chuyên môn như nhau thì có thể tìm được các công việc có mức đãi ngộ giống nhau.
- Mức lương khảo sát trong báo cáo Lao động và Việc làm (2013) của Tổng cục Thống kê là mức xã hội sẵn sàng trả cho lao động với bằng cấp, chuyên môn khác nhau.

❖ Ước lượng nguồn thu của các tổ chức quần chúng công từ việc quản lý các loại quỹ an sinh xã hội và từ nguồn hợp tác với các tổ chức quốc tế

- Giả định tỷ lệ trích quỹ các khoản thu từ các loại quỹ an sinh xã hội của MTTQ các địa phương là như nhau và bằng 3,5%[1].
- Các đoàn thể được phân bổ nguồn vốn hợp tác nước ngoài đồng đều.

2. Phương pháp nghiên cứu so sánh thực địa

Trong phần nghiên cứu thực địa, nhóm nghiên cứu sử dụng phương pháp nghiên cứu so sánh thực địa (comparative case study).

Mục đích của phương pháp này là làm rõ hai vấn đề nghiên cứu:

❖ Đánh giá hiệu quả hoạt động thực tế của hệ thống các tổ chức quần chúng công tại địa phương;

❖ Đánh giá mối quan hệ giữa các tổ chức quần chúng công tại địa phương.

Nghiên cứu mong muốn trả lời câu hỏi về đặc điểm của hệ thống các tổ chức quần chúng công, những chi phí kinh tế mà hệ thống tạo ra, cũng như sự khác biệt trong phân bổ nguồn lực trong hệ thống giữa các tổ chức này tại các địa phương. Để đánh giá mang tính toàn diện và hiệu quả, đo lường mối tương quan giữa hai biến dựa trên sự biến động của các biến kiểm soát (control variable), nghiên cứu áp dụng Khung nghiên cứu hệ thống khác biệt nhất (Most different systems design - MDSD).

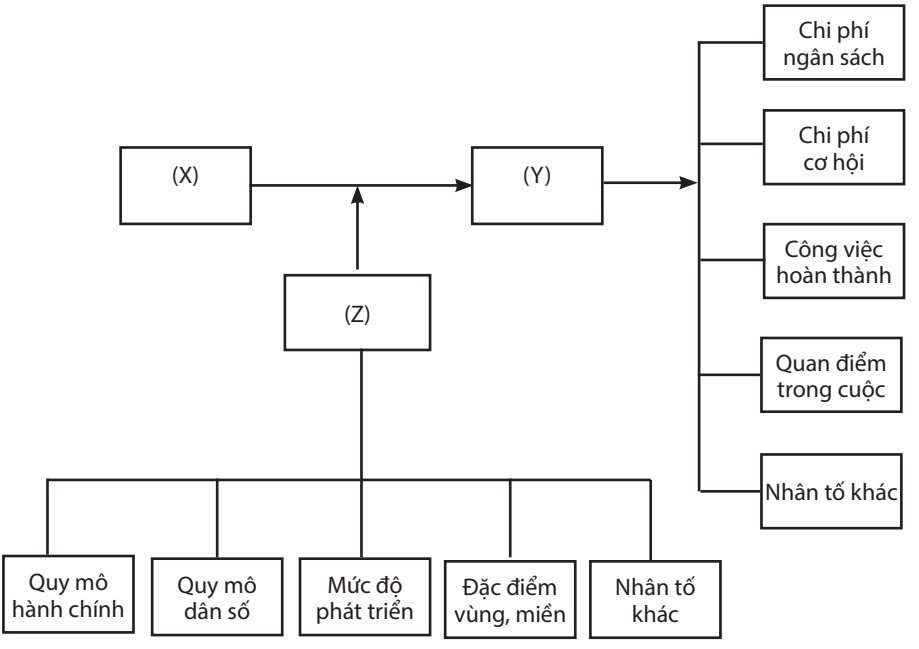
Ba địa phương là Hà Nội, Bình Định và Kiên Giang được chọn làm địa điểm nghiên cứu thực địa.

❖ Biến độc lập (x): hệ thống của các tổ chức quần chúng công.

[1] Xuất phát từ thực tế nghiên cứu thực địa, mức phí quản lý được quy định là dưới 5% và các địa phương thường đặt ở mức 3,5%.

- ❖ Biến phụ thuộc (y): hiệu quả hoạt động của các tổ chức quần chúng công.
- ❖ Biến kiểm soát (z): quy mô hành chính, quy mô dân số, mức độ phát triển kinh tế, vị trí địa lý và nhân tố bên trong tổ chức (nhân lực, quan hệ với cơ quan nhà nước).
- ❖ Giả thuyết (hypothesis): cách thức tổ chức ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của các tổ chức quần chúng công.

Hình 1: Sơ đồ nghiên cứu thực địa



X: Hệ thống tổ chức của các tổ chức quần chúng công

Y: Hiệu quả hoạt động của các tổ chức quần chúng công

Z: Các yếu tố tác động

Các đặc điểm của biến độc lập x được nghiên cứu từ nghiên cứu tại bàn, trong khi nghiên cứu thực địa sẽ chỉ ra các đặc điểm của biến phụ thuộc y, mối tương quan giữa x và y dưới tác động của các biến kiểm soát z.

Hiệu quả hoạt động của các tổ chức quần chúng công tại các địa phương (biến y), sẽ được đánh giá thông qua các tiêu chí sau:

- ❖ Chi phí thực tế từ ngân sách/nhân lực hoạt động
- ❖ Chi phí cơ hội (gồm đất đai, nhân lực, thời gian)
- ❖ Nhiệm vụ, công việc hoàn thành theo chỉ tiêu được giao
- ❖ Nhận xét của người trong cuộc về nhiệm vụ, công việc.

3. Hạn chế của phương pháp nghiên cứu

Phương pháp ước lượng thống kê và nghiên cứu so sánh thực địa áp dụng trong nghiên cứu này có những hạn chế như sau:

- Ngoại trừ ước lượng chi ngân sách cho MTTQ, đoàn thể và các hội đặc thù được tính toán dựa trên các số liệu tương đối đầy đủ và chính xác, các ước lượng về chi phí kinh tế khác có số mẫu nghiên cứu nhỏ và phải dựa trên nhiều giả định.
- Nghiên cứu còn chưa bao quát được hết những chi phí kinh tế mà có thể các tổ chức quần chúng công gây ra cho xã hội do thiếu thông tin. Ví dụ, nghiên cứu chưa tính toán được giá trị kinh tế của các đơn vị trực thuộc của các hội đặc thù (ví dụ có thông tin cho rằng có khoảng vài trăm đơn vị hoạt động dưới sự bảo trợ của tổ chức VCCI[1]), và khi hoạt động trong nền kinh tế thị trường thì có bao nhiêu phần trăm các đơn vị này được hưởng lợi do hoạt động dưới danh nghĩa là đơn vị phụ thuộc của các tổ chức trên.

[1] Phỏng vấn chuyên gia.

- Sử dụng công cụ Google Earth Pro. Nếu có con số chính xác từ các cơ quan nghiên cứu thì tính đáng tin cậy của kết quả sẽ cao hơn.
- Quy mô mẫu để sử dụng phương pháp so sánh thực địa còn ít (ba địa phương), làm giảm khả năng khái quát hóa kết quả nghiên cứu thực địa.
- Nghiên cứu chưa lượng hóa được chi phí từ việc các tổ chức quần chúng công "lấn át" (crowd out) các hoạt động của các tổ chức xã hội khác mà những tổ chức này không được nhà nước tài trợ kinh phí.

Do những hạn chế trên, nhóm nghiên cứu mong nhận được những ý kiến đóng góp, phản biện, đề xuất về phương pháp để cải thiện trong những nghiên cứu sâu hơn về đề tài này.

CHƯƠNG II

Tổng quan hệ thống các tổ chức quần chúng công

Chương II tập trung nghiên cứu hệ thống và đặc điểm của các tổ chức xã hội được nhà nước hỗ trợ kinh phí, bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội (đoàn thể) và hội đặc thù được nhà nước hỗ trợ (bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội được hỗ trợ theo Nghị định số 45/2010/NĐ-CP).

I. LÝ THUYẾT VỀ CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG

Các tổ chức chính trị - xã hội, hay còn được gọi là các tổ chức đoàn thể quần chúng (mass organizations), là tổ chức được sáng lập bởi Đảng Cộng sản nhằm tiếp cận và vận động quần chúng tham gia, ủng hộ các chính sách của Đảng (Tạp chí *Xây dựng Đảng*, 2013). Tổ chức quần chúng ra đời dựa trên ý tưởng của V.I. Lenin trong bài viết "Những gì cần phải làm?", xuất bản năm 1902, với mục đích gây dựng những tổ chức có cơ sở thành viên rộng rãi trong quần chúng, có liên kết thành viên lỏng lẻo hơn so với tổ chức Đảng, để tạo thành những "vòng tròn" liên kết tất cả các thành phần trong dân chúng (Lenin, 1902, 80).

Các tổ chức chính trị - xã hội phát triển mạnh trong giai đoạn 1920 - 1950, đặc biệt ở thời kỳ mặt trận dân chủ chống phát xít (1936 - 1939), khi nhiều chính sách tự do được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới, bao gồm cả hệ thống thuộc địa. Mô hình các tổ chức chính trị - xã hội tiếp tục tồn tại và phát triển ở các nước xã hội chủ nghĩa sau Chiến

tranh Thế giới thứ 2. Khi chế độ xã hội chủ nghĩa sụp đổ ở Liên Xô và Đông Âu, các tổ chức quần chúng ở đây cũng không còn tồn tại. Ngày nay, hình thức tổ chức quần chúng nằm dưới sự lãnh đạo của một đảng cầm quyền chỉ còn tồn tại ở một số nước xã hội chủ nghĩa, ví dụ như Trung Quốc, Việt Nam, Lào và Bắc Triều Tiên. Nói như một lãnh đạo cấp cao của MTTQ: "Tôi đi nước ngoài không có người đồng cấp tiếp đón".[1]

Các tổ chức quần chúng công, với đặc điểm được sáng lập và nằm dưới sự chỉ đạo của đảng cầm quyền, được ban cho quyền độc quyền trong lĩnh vực hoạt động của nó (Kornai, 1992, 39). Mặc dù về danh nghĩa, các tổ chức quần chúng độc lập với chính quyền và lãnh đạo được các thành viên bầu ra, tuy vậy, trên thực tế, các ứng viên cho vị trí này phải được tổ chức đảng thông qua (ibid.). Nhiệm vụ chính của các tổ chức này, nói như Lenin, là "đường dây truyền tải" (transmission belts) ý tưởng và chính sách của đảng đến từng nhóm quần chúng trong xã hội mà họ phụ trách (Lenin, 1920).

Các tổ chức quần chúng công và chính quyền (đảng và nhà nước), vì vậy, là một thể gắn kết với nhau. Lãnh đạo của các tổ chức quần chúng có thể được bổ nhiệm vào các vị trí chức năng của đảng hoặc nhà nước, và ngược lại (Kornai, 1992, 40).

Nhìn chung, các tổ chức quần chúng công ở Việt Nam mang đầy đủ những đặc tính của các tổ chức quần chúng hình mẫu do Lenin xây dựng như đề cập ở trên.

Ngoài các tổ chức quần chúng này, hệ thống các tổ chức xã hội được nhà nước hỗ trợ kinh phí ở Việt Nam còn có các "*hội đặc thù*" theo Nghị định 45/2010/NĐ-CP. Các tổ chức đó đều là thành viên của MTTQ Việt Nam, và là nỗ lực nhằm thực hiện hai mục đích: tăng mối liên hệ giữa chính quyền với các thành phần dân sự khác nhau (doanh nghiệp, công nhân, viên chức các ngành nghề,…) trong một xã hội đa

[1] Phỏng vấn HN4

dạng hơn sau Đổi mới, đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng trong một môi trường mới.

II. LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN CỦA CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG Ở VIỆT NAM

Đảng Cộng sản Việt Nam coi việc quản lý, thành lập các tổ chức quần chúng công thuộc thẩm quyền của mình. Các văn bản chỉ đạo của Đảng thường ra đời trước, trở thành văn bản hướng dẫn cho các chính sách của Chính phủ. Hội nghị lần thứ IV, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa V (tháng 6/1983) nêu rõ: "Phải xác định bằng pháp luật vai trò rất quan trọng của các đoàn thể quần chúng, cùng phối hợp hành động và tạo điều kiện thuận lợi cho Công đoàn, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Phụ nữ và các đoàn thể quần chúng khác. Đó là trường học về chủ nghĩa xã hội và chủ nghĩa cộng sản của các tầng lớp nhân dân, là những người cộng tác đắc lực của Nhà nước, là những dây chuyền nối liền Đảng với quần chúng". Rigby (1991) ghi nhận về điều này khi mô tả chủ nghĩa xã hội độc đảng (mono-organizational socialism) ở Việt Nam như sau: "Đảng kiểm soát và lãnh đạo các tổ chức và hội chính thức. Đảng đề ra mục tiêu cho các nhóm này, và quyết định cơ cấu và phê chuẩn nhân sự lãnh đạo. Những hội này đến lượt nó lại gắn chặt với ma trận tổ chức mà Đảng chỉ đạo". Có thể nói, Đảng coi các tổ chức này là cánh tay nối dài của mình, thực hiện các nhiệm vụ do Đảng giao phó và là công cụ tham gia giám sát chính quyền và quản lý hành chính nhà nước[1].

Các *tổ chức chính trị - xã hội (đoàn thể)* ở Việt Nam hầu hết được Đảng Cộng sản Việt Nam tổ chức thành lập trong giai đoạn trước Cách mạng tháng Tám (1945), nhằm vận động quần chúng ủng hộ và tham gia phong trào chính trị của Đảng, chủ yếu là phong trào giành độc lập dân tộc (Sakata, 2006, 51):

[1] Nhóm nghiên cứu xin chân thành cảm ơn chia sẻ của ThS. Đặng Việt Phương, Viện Xã hội học về những thông tin này.

- Mặt trận Tổ quốc (dưới tên gọi Hội Phản đế Đồng minh) ra đời năm 1930 sau sự kiện Xô viết Nghệ Tĩnh
- Hội Nông dân Việt Nam ra đời tháng 10/1930 dưới tên gọi Tổng Nông hội Đông Dương
- Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh ra đời ngày 26/03/1931 (Đoàn Thanh niên Cộng sản Việt Nam)
- Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam thành lập ngày 20/10/1930.
- Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam thành lập ngày 28/07/1929 (dưới tên gọi Tổng Công hội Đỏ Bắc Kỳ)
- Riêng Hội Cựu chiến binh Việt Nam được thành lập ngày 6/12/1989.

Kể từ khi ra đời, các tổ chức này có vai trò hết sức to lớn đối với sự nghiệp cách mạng của Đảng Cộng sản và nhân dân Việt Nam. Mặt trận Tổ Quốc, dưới nhiều tên gọi khác nhau, đã tập hợp lực lượng quần chúng tham gia các phong trào cách mạng từ các thời kì 1930 - 1931, 1936 - 1939 (Phong trào dân chủ Đông Dương), đến Cách mạng tháng Tám (1945). Nhiệm vụ của MTTQ cũng như các tổ chức thành viên khác trước Cách mạng tháng Tám là vận động dân tộc nổi dậy giành độc lập (*Mặt trận Tổ Quốc,* 2014). Ở hai cuộc kháng chiến chống Pháp (1945 - 1954) và chống Mỹ (1954 - 1975), vai trò của Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội là vận động nhân dân vừa kháng chiến, vừa kiến quốc (Báo *Điện tử Đảng Cộng sản,* 2014). Ở cuộc kháng chiến chống Mỹ (1954 - 1975), trên thực tế có hai mặt trận tổ quốc hoạt động song song để đảm trách các mục tiêu khác nhau ở hai miền Bắc - Nam (*Mặt trận Tổ Quốc,* 2014). Sau năm 1976, nhiệm vụ của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội là "phát huy dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội, xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân tộc vì dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh" (ibid.).Trong quá trình thực hiện những nhiệm vụ được giao, các tổ chức chính trị - xã hội khác trên thực tế có nhiệm vụ gần như tương tự với MTTQ để phù hợp với từng thời

kì của cách mạng Việt Nam. Như vậy, có thể thấy các tổ chức chính trị - xã hội có mục tiêu hoạt động khác nhau tùy từng thời điểm, và tùy thuộc sự chỉ đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Ngoài 6 tổ chức chính trị - xã hội như liệt kê ở trên, giai đoạn Đổi mới bắt đầu từ năm 1986 đã dẫn đến sự hình thành và phát triển của nhiều *tổ chức chính trị - xã hội, chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội khác (được gọi chung là các hội quần chúng)* có mối liên kết lỏng lẻo hơn với Đảng và chính quyền (Trần Ngọc Hiên, 2011), ví dụ như Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) (thành lập năm 1963), Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) (thành lập năm 1983), hay các hội, đoàn nghề nghiệp (Hội Luật sư, Hội Nhà báo,…). Các hội này được thành lập bởi các cơ quan nhà nước, nhưng một số trên danh nghĩa là các tổ chức độc lập, Phi chính phủ (VCCI), hoặc chịu sự quản lý trực tiếp của Đảng hoặc Nhà nước (Hội Nhà báo, VUSTA).

Khác với MTTQ và đoàn thể, việc phân loại và quyết định nhóm các tổ chức này có được hưởng trợ cấp từ ngân sách nhà nước hay không luôn là một chủ đề gây tranh cãi. Đã từng có ý kiến cho rằng cần phải cắt nguồn trợ cấp từ ngân sách cho các hội quần chúng trong những năm 1990[1]. Tuy vậy, đến thời điểm hiện tại, cuộc tranh luận vẫn chưa ngã ngũ. Trên thực tế, hỗ trợ của nhà nước theo biên chế có xu hướng giảm dần, nhưng kinh phí cấp cho các tổ chức này tăng lên theo hướng hỗ trợ thực hiện nhiệm vụ nhà nước giao. Theo Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, các tổ chức này được liệt vào nhóm các hội có *tính chất đặc thù* (gồm 28 hội hoạt động trên phạm vi cả nước). Kể từ thời điểm này, các hội không phải đoàn thể, nhưng được nhận hỗ trợ từ ngân sách nhà nước, được gọi là hội đặc thù. Nghị định này là cơ sở để các hội đặc thù nhận được hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Khảo sát ở các địa phương cho thấy, hiện một số UBND tỉnh đã ngừng cấp xác nhận hội đặc thù để chờ những văn bản chỉ đạo, điều hành từ Đảng và Chính phủ trong thời gian tới.

[1] Phỏng vấn chuyên gia.

III. CẤU TRÚC, CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ, QUY MÔ CỦA CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG

1. Cấu trúc và vị trí của các tổ chức quần chúng công trong hệ thống chính trị

Như đề cập ở phần 1 của chương II, có hai nhóm tổ chức xã hội được nhà nước hỗ trợ. Hai nhóm hai này có những đặc điểm khác nhau về vị trí và vai trò trong hệ thống chính trị.

Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội (đoàn thể) được coi là những "thành viên chiến lược quan trọng" trong hệ thống chính trị nước ta (*Tạp chí Xây dựng Đảng,* 2013). Hiến pháp sửa đổi 2013 quy định:

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân, góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Khoản 1, Điều 9, Hiến pháp 2013.

Công đoàn Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam là các tổ chức chính trị - xã hội được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của thành viên, hội viên tổ chức mình; cùng các tổ chức thành viên khác của Mặt trận phối hợp và thống nhất hành động trong MTTQ Việt Nam.

Khoản 2, Điều 9, Hiến pháp 2013

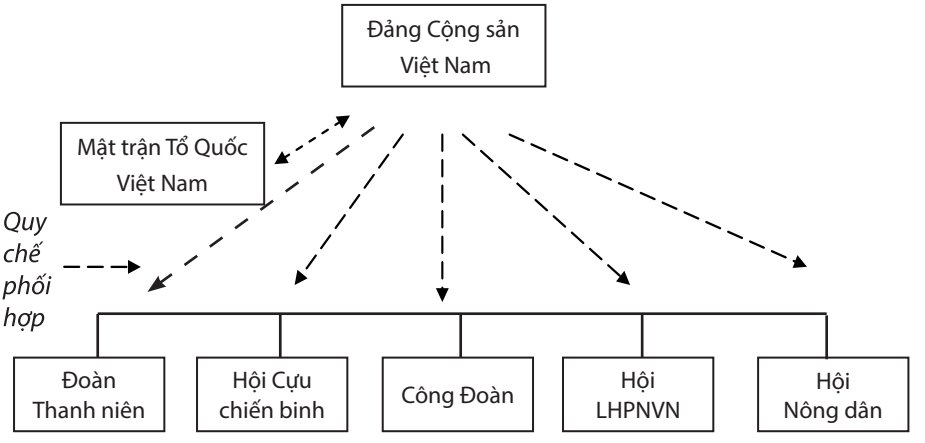
Các tổ chức chính trị - xã hội được coi là một trong ba cỗ máy đảm bảo hệ thống vận hành trơn tru, phát huy quyền lực của nhân dân (*Tạp chí Xây dựng Đảng,* 2013). Theo nguyên tắc "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ" thì MTTQ và các tổ chức chính trị - xã

hội được coi là "cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân, nơi thể hiện ý chí nguyện vọng, tập hợp khối đại đoàn kết toàn dân, phát huy quyền làm chủ của dân" (Luật MTTQ 1999, Khoản 1, Điều 2).

Các tổ chức chính trị - xã hội chủ yếu thể hiện các vai trò hiến định của mình thông qua tổ chức đại diện là MTTQ. Trong hệ thống các tổ chức chính trị - xã hội, MTTQ Việt Nam là tổ chức lớn nhất, là tập hợp của hầu hết các tổ chức lớn khác. Về hình thức, MTTQ Việt Nam được định nghĩa là một "liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của các tổ chức" (Hiến pháp 2013, Điều 9). Tuy vậy, nếu xét về đặc điểm tổ chức, tính chính trị và tính xã hội của MTTQ, thiết chế này là tổ chức quần chúng rộng lớn nhất, mang đầy đủ tính chất của một tổ chức chính trị - xã hội (Vũ Thị Loan, 2013).

Được Đảng sáng lập và lãnh đạo, về mặt bản chất, MTTQ và các đoàn thể chính trị - xã hội là các tổ chức quần chúng của Đảng, là công cụ để Đảng thực hiện sâu rộng đường lối, chủ trương trong các tầng lớp nhân dân. Về danh nghĩa, các tổ chức quần chúng nằm trong hệ thống do MTTQ lãnh đạo, có mối quan hệ với Mặt trận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, hiệp thương dân chủ, phối hợp và thống nhất hành động (Luật Mặt trận Tổ Quốc 1999, Điều 3). Trong hệ thống này, Đảng vừa là thành viên, vừa là lãnh đạo của MTTQ. Đó là những thiết chế tổ chức vừa mang tính chính trị, vừa mang tính xã hội và tính nhân dân (*Tạp chí Xây dựng Đảng,* 2013). Hệ thống các tổ chức chính trị - xã hội có thể được mô hình hóa như sơ đồ dưới đây.

Hình 2: Mô hình quản lý của các tổ chức chính trị - xã hội



Nguồn: Tác giả tổng hợp qua các tư liệu pháp lý

Các tổ chức đặc thù được nhà nước hỗ trợ kinh phí được chia ra làm hai nhóm chính:

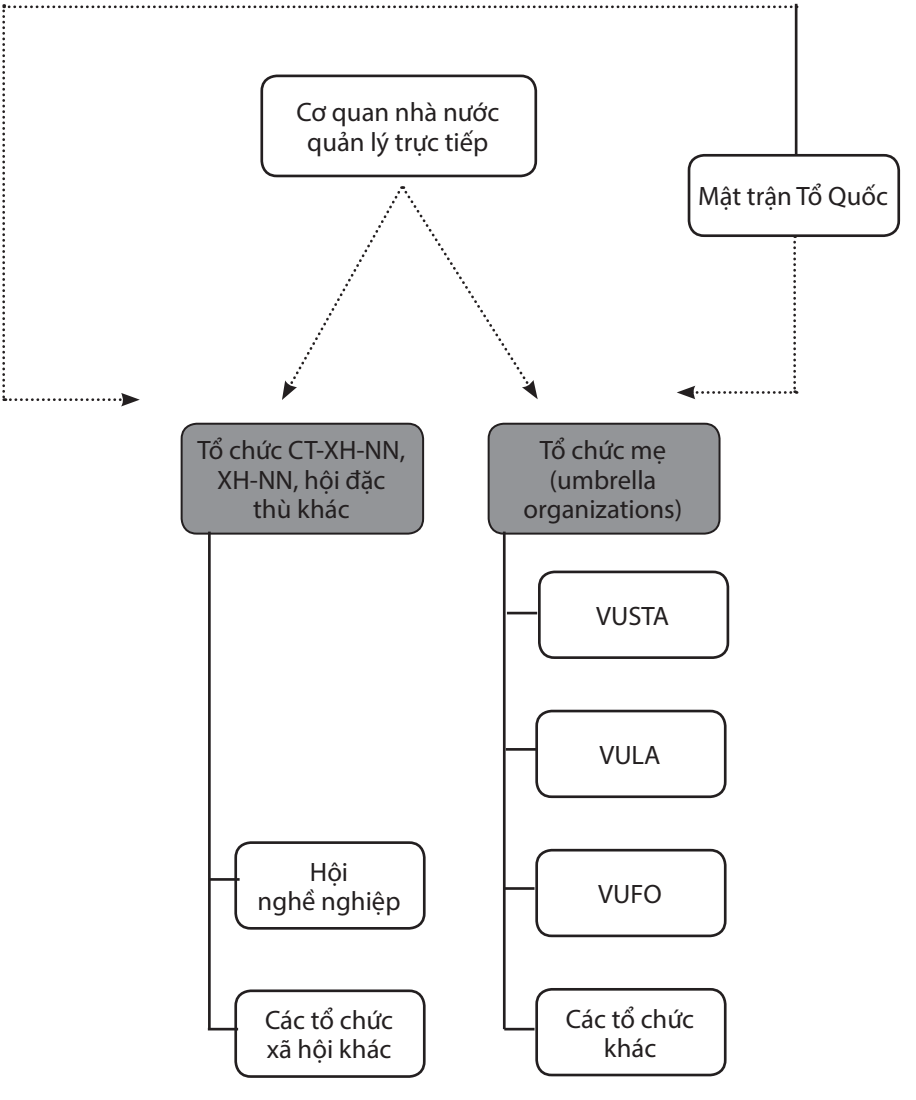
- Nhóm tổ chức "mẹ" (umbrella organizations), có nhiệm vụ hỗ trợ việc đăng ký và hỗ trợ cơ quan quản lý trong việc quản lý tổ chức xã hội khác, có quyền lực chính trị cao: Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA), Liên hiệp các Hội Văn học Nghệ thuật Việt Nam (VULA), Liên hiệp các Tổ chức Hữu nghị Việt Nam (VUFO), hay Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (VCA). Các tổ chức này được gọi là tổ chức chính trị - xã hội (nhưng vị trí thấp hơn nhóm 5 tổ chức đoàn thể), hoặc chính trị - xã hội nghề nghiệp. Từ "chính trị" nhấn mạnh vai trò của các tổ chức trong xã hội.

- Nhóm các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, xã hội - nghề nghiệp: 21 tổ chức hội đặc thù khác theo Quyết định số 68/2010/QĐ-TTG, ví dụ như Hội Nhà báo Việt Nam, Hội Sinh viên Việt Nam, hay Hội Khuyến học Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ, Hội Người cao tuổi.

Nhóm này không có vai trò được hiến định hay luật hóa như các tổ chức chính trị - xã hội. Như vậy trên danh nghĩa, các hội đặc thù không

trực tiếp nằm trong hệ thống chính trị của Việt Nam, mà chỉ tham gia với tư cách là thành viên của MTTQ.

Hình 3: Mô hình quản lý các hội đặc thù



Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các văn bản pháp lý

2. Khung pháp lý cho hoạt động của các tổ chức quần chúng công

Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể

Quyền lợi và nghĩa vụ của các tổ chức này được quy định trong Hiến pháp (Điều 9 và Điều 10) và hầu hết đều được điều chỉnh cụ thể bởi từng văn bản pháp luật riêng. Cụ thể:

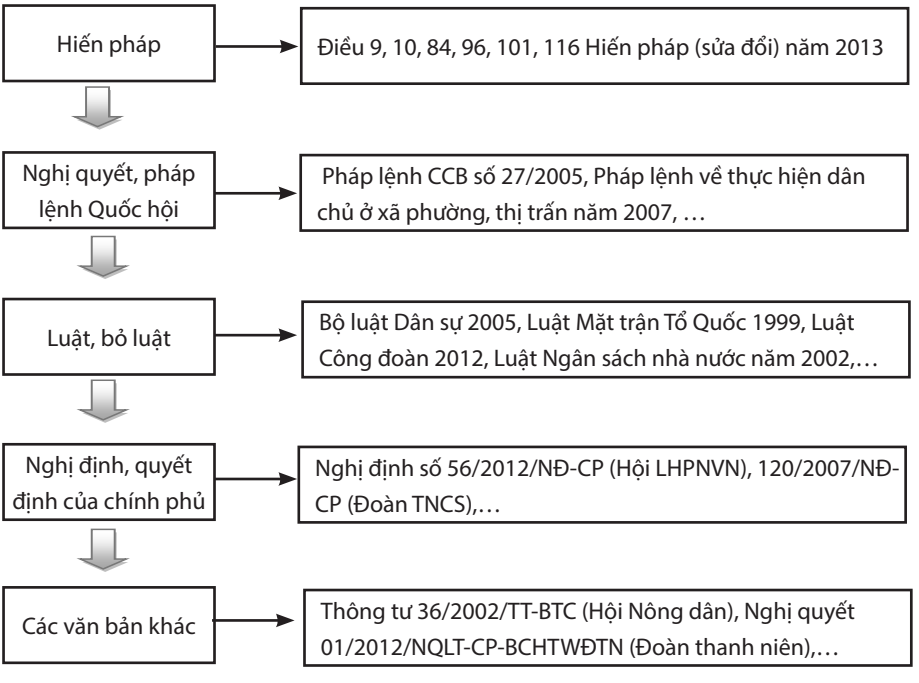
- Luật Mặt trận Tổ Quốc 1999[1]
- Luật Công đoàn 2012
- Luật Thanh niên 2005
- Pháp lệnh số 27/2005/PL-UBTVQH1 điều chỉnh về Hội Cựu chiến binh
- Luật Bình đẳng giới 2006, Nghị định số 56/2012/NĐ-CP ngày 16/7/2012 của Chính phủ về việc quy định trách nhiệm của bộ, ngành, UBND các cấp trong việc bảo đảm cho các cấp Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam tham gia quản lý nhà nước, Nghị định số 70/2008/NĐ-CP ngày 04/6/2007 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bình đẳng giới.
- Hội Nông dân Việt Nam: Quyết định số 673/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ về việc Hội Nông dân Việt Nam trực tiếp thực hiện và phối hợp thực hiện một số chương trình, đề án phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội nông thôn giai đoạn 2011 – 2020; Nghị quyết số 24/2008/NQ-CP của Chính phủ: Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn.

[1] Theo MTTQ, tính đến thời điểm năm 2014 đã có hơn 50 văn bản pháp luật khác nhau, trực tiếp hoặc gián tiếp điều chỉnh tổ chức này và các thành viên.

Ngoài ra, nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác có các điều khoản điều chỉnh các tổ chức chính trị - xã hội này, ví dụ như Luật tổ chức Quốc hội, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội (Mặt trận Tổ quốc), hay Luật cán bộ, công chức năm 2008. Điều 10 Luật ngân sách nhà nước năm 2002 quy định "Ngân sách nhà nước bảo đảm cân đối kinh phí hoạt động của Đảng Cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội". Đây là cơ sở pháp lý để các tổ chức này nhận bao cấp về kinh phí hoạt động từ Nhà nước.

Các cấp chính quyền địa phương cũng có những văn bản, chung hoặc riêng, điều chỉnh hoạt động của nhóm tổ chức đoàn thể này.

Hình 4: Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh MTTQ và đoàn thể



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Đối với hội đặc thù khác được nhà nước hỗ trợ kinh phí. Cũng giống như các thành viên khác trong hệ thống các tổ chức xã hội ở Việt Nam, các tổ chức này chưa được điều chỉnh bởi một bộ luật cụ thể, mà bởi các văn bản dưới luật, cụ thể là các nghị định, quyết định của Chính phủ, quyết định của ủy ban nhân dân các cấp, hay thông tư của các bộ (ví dụ như Thông tư 11 Quy định thi hành Nghị định số 45/2010/NĐ-CP). Văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực cao nhất điều chỉnh nhóm trên cho đến thời điểm này là Nghị định số 45/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội ban hành và có hiệu lực năm 2010, cùng với Nghị định 33 NĐ-CP sửa đổi một số điều trong Nghị định 45 ban hành năm 2012.

Một số hội đặc thù có vai trò chính trị được điều chỉnh theo luật, gồm có Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, được điều chỉnh bởi Luật hợp tác xã Việt Nam năm 2012, Hội Người cao tuổi (Luật người cao tuổi 2009), Hội Chữ thập đỏ (Luật hoạt động chữ thập đỏ năm 2008).

Một điều khoản quan trọng là Khoản 1 Điều 35 của Nghị định 45/2010/ NĐ-CP quy định hội đặc thù là "Các hội có tính chất đặc thù được cấp kinh phí hoạt động theo số biên chế được giao; bảo đảm kinh phí để thực hiện nhiệm vụ nhà nước giao và hỗ trợ cơ sở vật chất và phương tiện hoạt động; được khuyến khích, tạo điều kiện tham gia thực hiện một số hoạt động quản lý nhà nước, các dịch vụ công; thực hiện tư vấn, phản biện và giám định xã hội; thực hiện các chương trình, đề tài, dự án".

Ngoài ra, các tổ chức này hoạt động dựa trên điều lệ hoạt động được các cơ quan quản lý nhà nước (thường là Thủ tướng Chính phủ hoặc Bộ Nội vụ) phê duyệt.

3. Quy mô của các tổ chức quần chúng công

3.1. MTTQ và đoàn thể

Xét trong các tổ chức hoạt động ở Việt Nam và không trực tiếp tham gia quản lý nhà nước, các MTTQ và đoàn thể là nhóm có lượng thành viên đông nhất, mạng lưới hoạt động sâu rộng nhất, tập hợp phần lớn nhóm dân số mà các tổ chức này đại diện (bảng 1). Các tổ chức này có hệ thống tổ chức từ Trung ương đến địa phương (4 cấp).

Bảng 1: Thành viên và tỷ lệ dân số thành phần của các đoàn thể ở Việt Nam

	Tổ chức quản lý	Lượng hội viên	Số chi hội	Hội viên/ Dân số thành phần
Hội Nông dân Việt Nam	Đảng CSVN	10,4 triệu (2013)	10.536 cơ sở hội, 95.246 chi hội[1]	64%[2]
Hội Phụ nữ Việt Nam	Đảng CSVN	15,3 triệu (2012)	13.418 cơ sở hội	73%[3]
Hội Cựu chiến binh	Đảng CSVN/ Bộ Quốc Phòng	2,7 triệu (2014)[4]	16.000 cơ sở hội[5]	68%[6]
Đoàn Thanh niên	Đảng CSVN	7,0 triệu (2012)[7]	35.945 cơ sở và 245.106 chi đoàn[8]	30%
Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam	Đảng CSVN	7,1 triệu | 2011)[9]	100 nghìn công đoàn cơ sở[10]	47%

[1] Báo cáo của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam khóa VII tại Đại hội đại biểu toàn quốc MTTQ Việt Nam lần thứ VIII, nhiệm kỳ 2014 – 2019.

[2] Số hội viên Hội Nông dân được lấy từ Báo cáo Ban Chấp hành Trung ương Hội Nông dân Việt Nam khóa V (2013). Số hộ nông dân được lấy từ báo *Nhân dân* (2014).

[3] Báo cáo đánh giá phong trào phụ nữ và kết quả hoạt động của Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam nhiệm kì 2007 – 2012, phương hướng, nhiệm vụ nhiệm kì 2012 – 2017.

[4] Báo cáo của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam khóa VII tại Đại hội đại biểu toàn quốc MTTQ Việt Nam lần thứ VIII, nhiệm kỳ 2014 – 2019

[5] Đài Tiếng nói Việt Nam (2012). *Sáng nay khai mạc Đại hội Hội CCB lần thứ V.*

[6] Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2012). *Vị trí, vai trò, tính chất, chức năng, nhiệm vụ của Hội Cựu chiến binh Việt Nam, cả nước có 4 triệu cựu chiến binh.*

[7] Kết quả công tác xây dựng Đoàn, mở rộng mặt trận đoàn kết tập hợp thanh niên nhiệm kỳ 2007 – 2012, Số: 374 BC/TWĐTN.

[8] Báo cáo Số: 64 BC/TWĐTN (2013).

[9] Báo cáo tình hình thực hiện chương trình phát triển đoàn viên năm 2010, 51/BC-TLĐ.

[10] Thông tấn xã Việt Nam (2014). *Chủ tịch nước: Công đoàn phải bảo vệ quyền lợi người lao động.*

Các hội đặc thù được nhà nước hỗ trợ kinh phí cũng có bộ máy tương đối kiện toàn, tuy vậy cơ sở thường chỉ có tại các thành phố lớn (CIVICUS 2006, 33-34), chứ không đi về các cấp nhỏ hơn, ngoại trừ một số trường hợp như Liên minh Hợp tác xã (chủ yếu ở nông thôn) hay các hiệp hội thương mại (chủ yếu hoạt động ở các thành phố lớn). Một số tổ chức hoạt động tại ba cấp như Hội Chữ thập đỏ, Hội Người cao tuổi (4 cấp ở một số địa phương), còn lại chủ yếu là hai cấp như Hội Nhà báo, VUSTA hay VCCI.

Bảng 2: Đặc điểm tổ chức của một số hội đặc thù

	Tổ chức quản lý	Nhân lực	Lượng thành viên	Mạng lưới
VUSTA	Đảng CSVN	Không rõ (N/A)	1,15 triệu thành viên trên toàn quốc	56 tổ chức cấp TW, 37 hội VUSTA địa phương với 540 tổ chức thành viên[1]
VULA	Đảng CSVN	(N/A)	(N/A)	10 hiệp hội TW và 30 hiệp hội tỉnh thành
VUFO	Đảng CSVN	(N/A)	(N/A)	108 tổ chức thành viên[2]
Hội Chữ thập đỏ[3]	Chính phủ (qua Bộ Nội vụ), UBND các cấp	17.775	4,5 triệu hội viên toàn quốc	63 cơ sở hội cấp tỉnh, 16 trung tâm trực thuộc, 16.945 tổ chức hội cơ sở
Hội Luật gia	Đảng CSVN	N/A	46.000[4]	50 cơ sở hội trực thuộc
Hội Người cao tuổi[5]	Chính phủ (qua bộ LĐ-TB-XH), UBND các cấp	(N/A)	8,3 triệu hội viên	99 nghìn chi hội, 250 nghìn tổ hội
Liên minh Hợp tác xã Việt Nam	Chính phủ (qua Bộ Khoa học và Công nghệ), UBND các cấp			7.690 cơ sở liên minh (trên tổng số 12.612 hợp tác xã toàn quốc)[6]

[1] CIVICUS Report (2006).

[2] Tạp chí Thời đại (2014). VUFO có thành viên thứ 108.

[3] Báo cáo tổng kết công tác Hội và phong trào Chữ thập đỏ năm 2013 (2013).

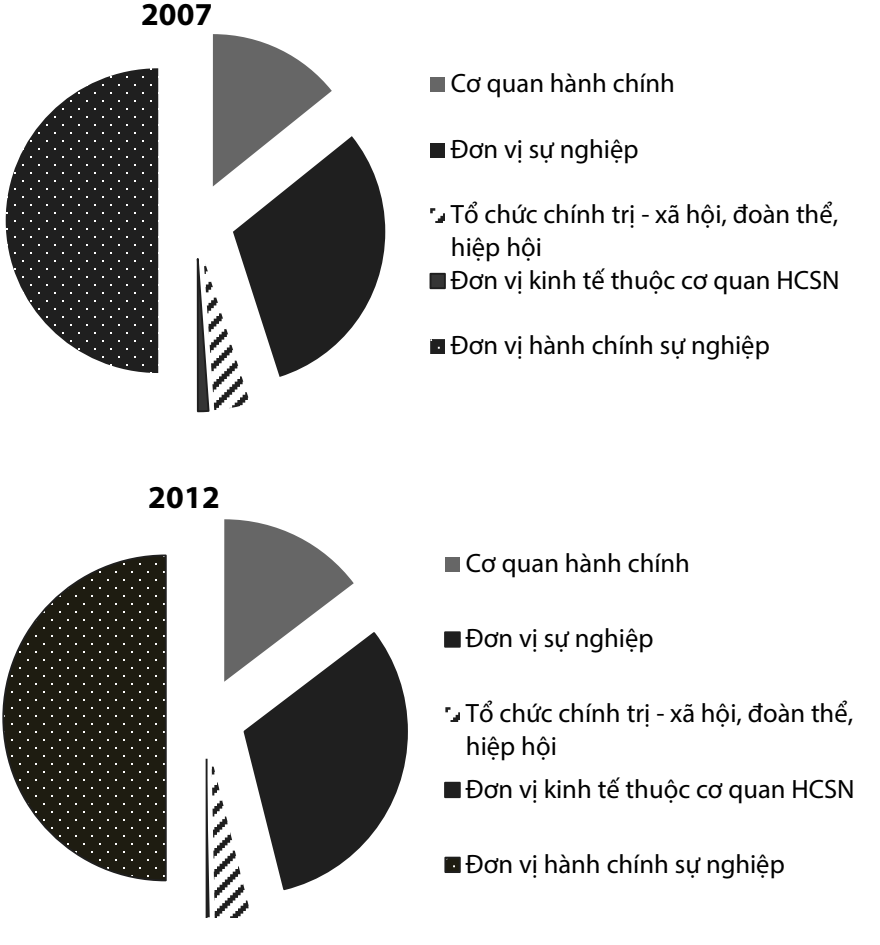
[4] hoiluatgiavn.org.vn. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII Hội Luật gia Việt Nam thành công tốt đẹp.

[5] Đàm Hữu Đắc (2014). Báo cáo chào mừng Ngày Quốc tế Người cao tuổi 1-10.

[6] Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (2012). Số liệu các hợp tác xã tham gia thành viên Liên minh.

Theo báo cáo của Tổng cục Thống kê (2012), tính đến năm 2012, cả nước có 246.144 người làm việc cho 34.378 cơ sở của tổ chức chính trị, đoàn thể, xã hội được nhà nước đãi ngộ theo chế độ. Số cán bộ, công chức làm việc cho các tổ chức chính trị, đoàn thể, xã hội được nhà nước trả lương chiếm 7,2% nhân lực làm việc cho nhà nước và 1,1% tổng lực lượng lao động xã hội. Con số này chưa bao gồm số cán bộ không chuyên trách ở cấp xã, phường, thôn, xóm.

Hình 5: Lao động trong lĩnh vực hành chính sự nghiệp (2007 và 2012)



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2012)

Cũng theo Tổng cục Thống kê (2012), trong thời kỳ 2007 - 2012, số lượng các cơ sở thuộc đoàn thể, hiệp hội, các tổ chức xã hội có mức tăng cao nhất trong khu vực hành chính sự nghiệp với 10,8% về số lượng (bình quân hàng năm tăng 2,1%) và 13,4% về lao động (bình quân hàng năm tăng 2,6%).

Tính theo từng cấp, ở cấp cơ sở (cấp xã), theo Nghị định số 92/2009/NĐ-CP, có 5/11 chức vụ cán bộ ở xã thuộc về các đoàn thể chính trị - xã hội (gồm Chủ tịch Ủy ban MTTQ Việt Nam, Bí thư Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Chủ tịch Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Chủ tịch Hội Nông dân Việt Nam (áp dụng đối với xã, phường, thị trấn có hoạt động nông, lâm, ngư, diêm nghiệp và có tổ chức Hội Nông dân Việt Nam), và Chủ tịch Hội Cựu chiến binh Việt Nam).

Ngoài số cán bộ được biên chế hoạt động trong bộ máy, ở cấp xã còn có hệ thống cán bộ không chuyên trách. Theo Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội (2014), toàn quốc có khoảng 229.592 cán bộ không chuyên trách ở cấp xã[1], trong đó trung bình có ít nhất 7 chức vụ không chuyên trách trên tối thiểu 18 chức danh không chuyên trách (tỷ lệ 40%). Như vậy, ước tính có khoảng 91.837 cán bộ không chuyên trách hoạt động trong các tổ chức quần chúng công cấp cơ sở.

Như vậy, tổng số người hoạt động trong lĩnh vực tổ chức quần chúng công (có biên chế và không có biên chế), ước tính vào khoảng 337.981 người.

4. Chức năng của các tổ chức quần chúng công

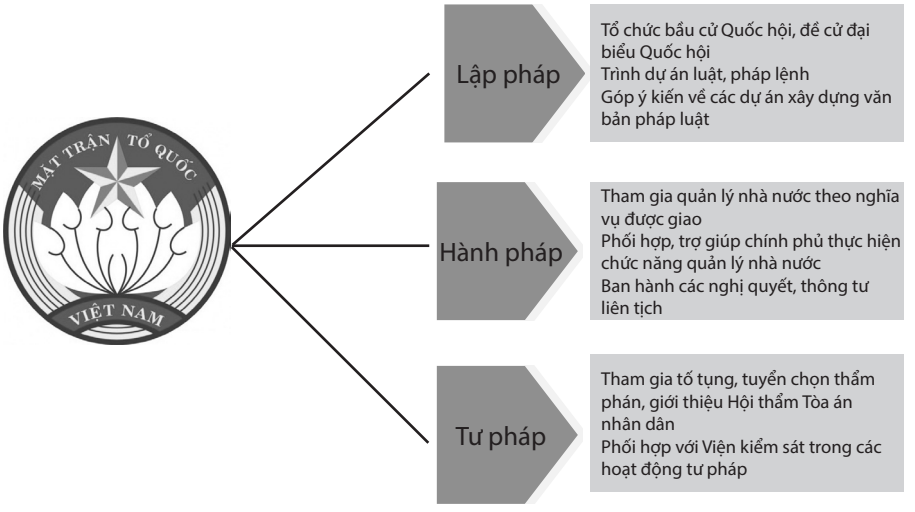
4.1. Chức năng theo luật định (de jure)

Đối với MTTQ và đoàn thể

Với tư cách là cơ sở cho quyền lực của nhân dân, theo luật định, các tổ chức chính trị - xã hội có quyền lực rất lớn, đặc biệt với tư cách tập thể là thành viên của MTTQ Việt Nam.

[1] qdnd.vn. *Người hoạt động không chuyên trách ở xã phường sẽ được đóng bảo hiểm xã hội.*

Hình 6: Vai trò pháp định của MTTQ và đoàn thể



Nguồn: Tổng hợp của nhóm nghiên cứu từ văn bản pháp lý

Về mặt lập pháp, tổ chức nhà nước, chính quyền

- Đóng vai trò chủ chốt trong việc giới thiệu người ứng cử tham gia đại biểu Quốc hội, tổ chức tiếp xúc vận động cử tri, tổ chức các hội nghị hiệp thương để cơ cấu thành phần tham gia Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp. Mặt trận là nơi lập danh sách các ứng cử viên đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân các cấp[1].
- Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam và cơ quan Trung ương của các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội.

[1] Điều 5, điều 52 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội; Điều 46 Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân.

- Được quyền góp ý kiến khi Chính phủ xây dựng dự án Luật, pháp lệnh, và nghị quyết, nghị định[1].
- Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ban Chấp hành Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và Ban Chấp hành Trung ương của đoàn thể nhân dân được quyền phối hợp, giúp đỡ Chính phủ trong quản lý nhà nước (Điều 7, Luật tổ chức Chính phủ).

Về mặt tư pháp, giám sát hoạt động của các tổ chức công quyền

- Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội có chức năng giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức bằng ba phương pháp chính: động viên nhân dân thực hiện quyền giám sát, phối hợp với các cơ quan quyền lực nhà nước, và tổng hợp ý kiến của nhân dân để kiến nghị cơ quan chức năng[2].
- MTTQ Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận có trách nhiệm giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại và giúp đỡ nhân dân trong quá trình khiếu nại, ví dụ như tổ chức việc tiếp công dân đến khiếu nại; khi nhận được khiếu nại thì nghiên cứu, hướng dẫn người khiếu nại đến cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết khiếu nại[3].
- Ủy ban MTTQ cùng cấp được quyền giới thiệu ứng viên để hội đồng nhân dân bầu ra hội thẩm nhân dân, tòa án nhân dân địa phương[4].
- Trong thời điểm nghiên cứu, Quốc hội đang thảo luận về Luật MTTQ sửa đổi, trong đó có những đề xuất về việc MTTQ giám sát hoạt động của Đảng[5].

Đối với các hội đặc thù, ngoài các chức năng thực hiện với tư cách thành viên của MTTQ Việt Nam, 28 hội đặc thù có các chức năng được

[1] Điều 39, Luật tổ chức Chính phủ năm 2001.
[2] Điều 12, Luật MTTQ Việt Nam năm 1999.
[3] Điều 66, Luật khiếu nại năm 2011.
[4] Điều 41, Luật tổ chức tòa án nhân dân năm 2002.
[5] Vietnamnet.vn, *MTTQ phản biện, giám sát chính sách, pháp luật.*

quy định trong điều 34 của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, trong đó bao gồm:

- Tham gia với các bộ, cơ quan ngang bộ xây dựng các cơ chế, chính sách liên quan trực tiếp đến hoạt động của hội
- Tham gia thực hiện một số hoạt động quản lý nhà nước, dịch vụ công thuộc lĩnh vực hoạt động của hội
- Tư vấn, phản biện và giám định xã hội các chính sách, chương trình, đề tài, dự án do cơ quan nhà nước yêu cầu về các vấn đề thuộc lĩnh vực hoạt động của hội
- Tập hợp, nghiên cứu ý kiến, kiến nghị của các hội thành viên, hội viên để tham gia các chương trình phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của đất nước
- Tập hợp các chuyên gia đầu ngành, các chuyên gia giỏi ở các hội thành viên và các tổ chức có liên quan để thực hiện nhiệm vụ được giao, thực hiện tư vấn, phản biện và giám định xã hội.

Như vậy, hội đặc thù có chức năng chính là tư vấn, giám sát, phản biện xã hội; và tham gia quá trình xây dựng văn bản pháp luật liên quan đến lĩnh vực hoạt động của hội. Hội còn được phép tham gia cung cấp các loại dịch vụ công hay quản lý nhà nước theo lĩnh vực hoạt động của hội (ví dụ như Hội Chữ thập đỏ trong lĩnh vực y tế, sức khỏe cộng đồng).

4.2. Chức năng thực tế (de facto)

Đối với MTTQ và đoàn thể

Dù được Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật quy định nhiều vai trò trong hệ thống chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội và MTTQ chưa thực hiện được quyền lực của mình, do chưa có các các quy định cụ thể, cơ sở pháp lý, và điều kiện cần thiết để hoạt động (*Tạp chí Cộng sản,* năm 2014). Ví dụ như có hơn 120 văn bản quy phạm pháp luật có quy định về chức năng giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội, tuy vậy, thực tế các địa phương khảo sát đều cho rằng để hiện thực

hóa được hoạt động này còn rất nhiều khó khăn do thiếu cơ chế cụ thể, kinh phí, và nhân lực đủ khả năng để thực hiện.

Trong năm 2013, tổng số cuộc giám sát của các ban thanh tra nhân dân ở cơ sở là: 51.077; số vụ, việc kiến nghị xử lý: 17.089; số vụ, việc được cơ quan có thẩm quyền xử lý, giải quyết: 13.317, thu hồi được hơn 15 tỷ đồng (Nguyễn Thiện Nhân, 2014).

Thực tế khảo sát cho thấy, phát huy được vai trò của MTTQ và đoàn thể trong hệ thống chính trị phụ thuộc rất lớn vào lãnh đạo của các tổ chức này, cũng như quan hệ với chính quyền.

Chức năng thực tế của MTTQ và đoàn thể gắn liền với nhiệm vụ do Đảng đề ra: vận động, thuyết phục quần chúng tham gia các chính sách của Đảng và Nhà nước. Với chức năng này, MTTQ và đoàn thể, như gợi ý của Lenin, hoạt động như một đường dây truyền tải (transmission belts) thông tin giữa chính quyền và người dân. Điều này khiến MTTQ và đoàn thể thiếu tính chủ động tham gia với ý thức xây dựng cộng đồng và xã hội (Nguyễn Đức Vinh, 2013).

Ngoài ra, trong thời kỳ Đổi mới, MTTQ và đoàn thể hoạt động rất tích cực trong các công tác xã hội như xóa đói giảm nghèo hay xóa nạn mù chữ.

Về quyền lực chính trị, tất cả các lãnh đạo của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội đều là ủy viên Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (chính thức hoặc dự khuyết), cơ quan lãnh đạo cao nhất trên danh nghĩa của Đảng Cộng sản Việt Nam (Báo điện tử Đảng Cộng sản năm 2014). Tuy vậy, chỉ có chủ tịch Mặt trận Tổ quốc (ông Nguyễn Thiện Nhân) là nằm trong danh sách ủy viên Bộ Chính trị Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, cơ quan trên thực tế có quyền hành lớn nhất. Trong lịch sử 11 khóa đại hội Đảng, vị trí trong Bộ Chính trị của Chủ tịch MTTQ không phải là đương nhiên, mà tùy thuộc vào thực tế chính trị tại thời điểm đó (gần đây có ông Nguyễn Thiện Nhân ở khóa XI, và ông Phạm Thế Duyệt ở khóa VIII).

Do nằm trong bộ máy tổ chức nhà nước, lãnh đạo trong hệ thống MTTQ và đoàn thể nằm trong quỹ đạo luân chuyển cán bộ của bộ máy hành chính. Nhiều cán bộ, công chức từng làm việc trong hệ thống đoàn thể sau đó nắm các chức vụ cao trong Đảng và chính quyền, hoặc ngược lại. Tiêu biểu có ông Nguyễn Bá Thanh, cố Trưởng ban Nội chính Trung ương Đảng, trước đây từng là Chủ nhiệm Hợp tác xã trước khi làm Bí thư Thành ủy và Chủ tịch UBND Đà Nẵng[1]. Ông Nguyễn Bá Cường, hiện là Chủ tịch Hội Nông dân Việt Nam, từng giữ các chức vụ quan trọng tại tỉnh Bắc Giang. Ông Nguyễn Thiện Nhân, Chủ tịch MTTQ Việt Nam, từng giữ chức Phó thủ tướng Chính phủ.

Mặc dù trên trên danh nghĩa, MTTQ là một "siêu tổ chức" bao gồm những thành viên quan trọng nhất trong hệ thống chính trị Việt Nam; MTTQ chỉ hợp tác với các đoàn thể và thành viên của mình theo quy chế phối hợp. MTTQ không có quyền lực chỉ đạo thành viên của mình, và trên thực tế, chịu sự chỉ đạo của một thành viên (Đảng Cộng sản Việt Nam).

Lãnh đạo của các đoàn thể (trừ Công đoàn) cũng nằm trong Hội đồng quản trị của Ngân hàng Chính sách và Xã hội (VBSP), tổ chức có nhiệm vụ phân bổ nguồn ngân sách để thực hiện các mục tiêu xã hội từ chỉ đạo của Nhà nước.

Do phụ thuộc về mặt tài chính từ ngân sách, cũng như thiếu cơ chế hoạt động, có sự vênh nhau giữa chức năng thực tế và chức năng trên danh nghĩa của MTTQ và đoàn thể.

Đối với các hội đặc thù được nhà nước hỗ trợ kinh phí

Các tổ chức này hầu như không có quyền lực chính trị thực tế nào trong hệ thống (chỉ một vài lãnh đạo của các hội đặc thù là ủy viên Ban Chấp hành Trung ương Đảng, như Chủ tịch Hội nhà báo). Các tổ chức này, dù một số như VUSTA và VUFO cũng được xếp vào nhóm tổ chức chính trị-xã hội, nhưng lại không nhận được nhiều quyền lợi về kinh tế và chính trị như nhóm năm tổ chức và MTTQ nói trên.

[1] Vnexpress.net, *Bí thư Nguyễn Bá Thanh nói được là làm được.*

Nhiệm vụ chính của hội đặc thù là thực hiện chức năng giám sát, phản biện nhưng còn yếu, đặc biệt là ở cấp địa phương[1]. Lý do là cơ chế thực hiện giám sát, phản biện còn chưa rõ ràng, các cơ quan thực hiện thiếu chuyên môn, kinh phí, và thời gian. Một số hội đặc thù địa phương cho biết, công việc quan trọng nhất của họ là tổ chức hội thảo, đào tạo, hoặc phát động các cuộc thi liên quan đến lĩnh vực của mình.

Ngoài ra, các hội đặc thù còn có chức năng làm "tổ chức mẹ" để nhiều tổ chức xã hội dân sự khác đứng tên (Vasavakul, 2003). Ví dụ như Liên hiệp các Hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) là tổ chức đăng ký cho khoảng hơn 600 tổ chức con (ibid.). Với hoạt động này, trên thực tế một số hội đặc thù đã trở thành mạng lưới liên kết các tổ chức dân sự, với cấu trúc giống mô hình nghiệp đoàn và kiểm soát lỏng về mặt chính trị (Wells-Dang, 2011).

5. Cơ chế phân bổ tài chính cho các tổ chức quần chúng công từ ngân sách nhà nước

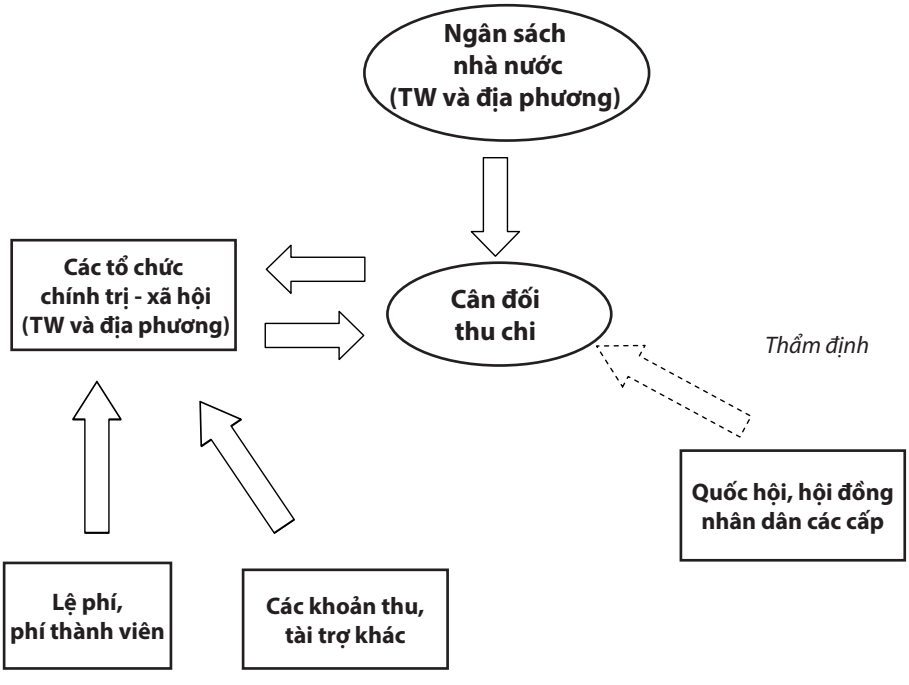
❖ Đối với MTTQ và năm đoàn thể

MTTQ và đoàn thể được coi là thành phần cấu thành của hệ thống chính trị, được tính vào nhóm đơn vị sự nghiệp công lập[2], do vậy trên lý thuyết, được Nhà nước cung cấp toàn bộ ngân sách hoạt động[3]. Ngoài ra, các tổ chức này được quyền giữ lại một phần phí, lệ phí theo chế độ quy định, và sử dụng các khoản thu hợp pháp khác[4]. Nguyên tắc phân bổ ngân sách cho các tổ chức này là Nhà nước cấp chênh lệch giữa dự toán chi được duyệt và các nguồn thu của các tổ chức nêu trên theo chế độ quy định (đoàn phí, công đoàn phí, hội phí; các nguồn thu khác theo quy định của pháp luật)[5].

[1] Phỏng vấn BĐ6, KG7.
[2] Theo Nghị định số 41/2012/NĐ-CP quy định về vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập.
[3] Điều 10, Luật ngân sách nhà nước năm 2002.
[4] Thông tư liên tịch số 71/2014/TTLT-BTC-BNV quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước.
[5] Điều 16, Nghị định số 60/2003/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước

Theo quy định của Nghị định số 60/2003/NĐ-CP, ngân sách Trung ương đảm bảo kinh phí hoạt động cho Trung ương hội của các tổ chức chính trị - xã hội, trong khi ngân sách địa phương đảm bảo kinh phí hoạt động cho cơ quan địa phương của các tổ chức này. Như vậy, nếu xét theo cơ chế này, nguồn ngân sách phân bổ cho các tổ chức chính trị - xã hội ở các địa phương khác nhau thì sẽ khác nhau, tùy thuộc vào tình hình thực tế.

Hình 7: Cơ chế phân bổ ngân sách hoạt động cho MTTQ và đoàn thể



Nguồn: Điều 21, 24 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP.

Đối với các khoản kinh phí nhà nước giao mà tiết kiệm được, không sử dụng hết, thì MTTQ và đoàn thể được quyền giữ lại để chi tiêu theo quy định ở hai nghị định số 130/2005/NĐ-CP và 117/2013/NĐ-CP (sửa đổi một số điều Nghị định 130).

❖ Đối với các hội đặc thù được Nhà nước hỗ trợ kinh phí

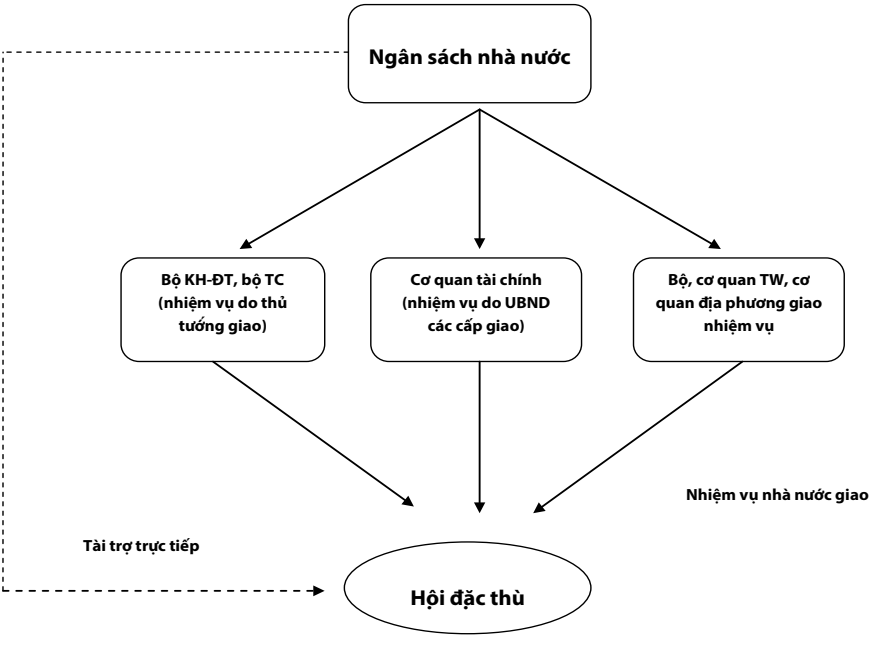
Theo luật Ngân sách Nhà nước 2002, kinh phí hoạt động của các hội đặc thù (tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp ở Trung ương và địa phương) không nằm trong danh sách chi thường xuyên của ngân sách, mà thay vào đó, các tổ chức này chỉ được nhận "hỗ trợ theo quy định của pháp luật" (Khoản i, Điều 31, Luật ngân sách nhà nước năm 2002). Theo quy định từ Quyết định số 71/QĐ-CP về bảo đảm, hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước đối với các hội có tính chất đặc thù, ngân sách nhà nước đảm bảo các hoạt động chi thường xuyên của các tổ chức này ở cấp Trung ương và địa phương (gồm chi lương và các khoản có tính chất tiền lương, chi thực hiện nhiệm vụ thường xuyên)[1]. Khoản này được tính vào nguồn tài trợ trực tiếp từ ngân sách.

Các hội thành viên của hội đặc thù được hỗ trợ bằng tài trợ gián tiếp thông qua việc hoàn thành các nhiệm vụ được nhà nước giao.

Ngoài nguồn ngân sách nhà nước, các hội đặc thù còn có các khoản thu khác để đảm bảo nguồn tài chính hoạt động. Ví dụ như Liên hiệp Hội Khoa học - Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) có thêm các nguồn hỗ trợ kinh phí từ: Đóng góp của các hội thành viên và các tổ chức trực thuộc, ủng hộ bằng tiền và hiện vật của các cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước, và các nguồn thu hợp pháp khác[2].

[1] Điều 2, Quyết định Số: 71/2011/QĐ-TTG.
[2] Điều 21, Chương V, Điều lệ Liên hiệp Hội Khoa học - Kỹ thuật Việt Nam.

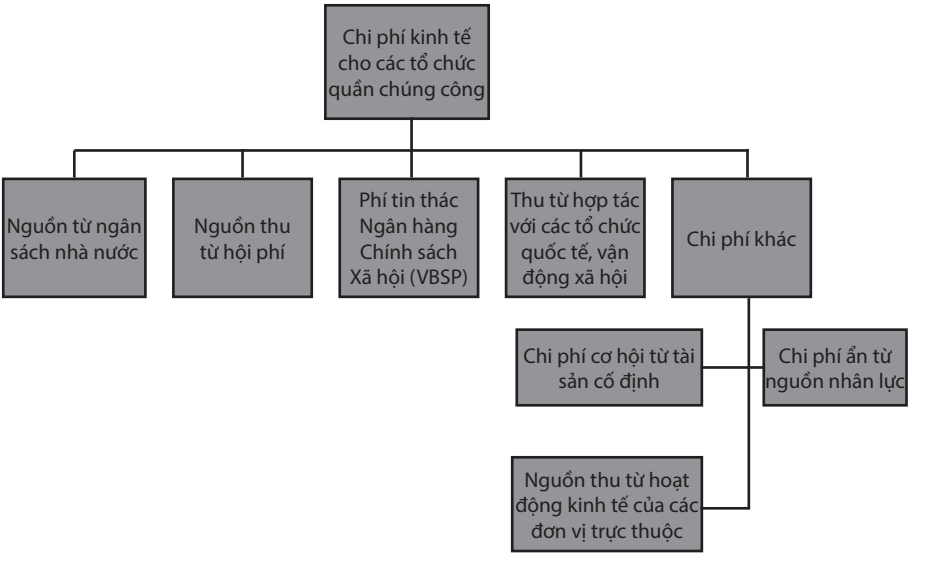
Hình 8: Quy trình thực hiện hỗ trợ kinh phí từ nhà nước cho các hội đặc thù



6. Sơ đồ hóa chi phí kinh tế của các tổ chức quần chúng công

Chi phí kinh tế được sử dụng trong báo cáo được hiểu là toàn bộ chi phí cơ hội của xã hội trong việc sử dụng các nguồn lực cho hệ thống các tổ chức quần chúng công. Như vậy, chi phí kinh tế cho các tổ chức quần chúng công bao gồm: 1/Chi phí thực tế của xã hội dành cho các tổ chức này từ: ngân sách nhà nước, hội phí, phí tín thác của VBSP, từ các tổ chức quốc tế, và nguồn thu từ các đơn vị kinh tế trực thuộc. 2/Chi phí cơ hội và chi phí ẩn từ tài sản cố định và nguồn nhân lực.

Hình 9: Sơ đồ chi phí kinh tế của các tổ chức quần chúng công



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Sơ đồ trên là cơ sở cho những ước lượng và phân tích về từng nhóm chi phí kinh tế khác nhau cho các tổ chức quần chúng công ở các chương sau.

CHƯƠNG III

Nguồn thu từ ngân sách của các tổ chức quần chúng công

Theo quy định của Luật ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn khác, ngân sách hỗ trợ các tổ chức quần chúng công được lấy từ hai Nguồn*:* ngân sách Trung ương (dành cho Trung ương hội của các tổ chức này) và ngân sách địa phương (dành cho cơ quan địa phương). Nguồn ngân sách này gồm: chi hoạt động (chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển) và chi tiền lương, phụ cấp cho cán bộ, công chức làm việc trong hệ thống các tổ chức quần chúng công được nhà nước hỗ trợ.

I. NGÂN SÁCH TRUNG ƯƠNG

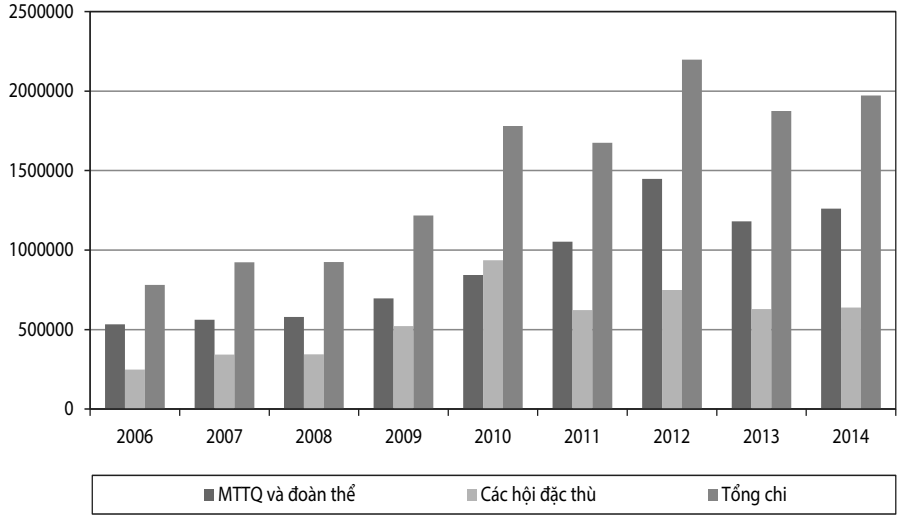
1. Đối với MTTQ và đoàn thể

Ngân sách Trung ương dự toán dành cho Trung ương hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và năm tổ chức chính trị - xã hội trong năm 2014 là 1.261 tỷ đồng. So với thời điểm năm 2006, khoản ngân sách này tăng hơn gấp đôi (từ 532,5 tỷ đồng).

Trong đó, bốn tổ chức chính trị - xã hội nhận được phân bổ ngân sách (dự toán) nhiều nhất trong năm 2014 là Hội Nông dân Việt Nam (401,45 tỷ đồng), Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh (359,96 tỷ đồng), Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam (270,32 tỷ đồng), và Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam (154,88 tỷ đồng).

Xét theo số ngân sách quyết toán, Trung ương Hội Nông dân Việt Nam là tổ chức có mức tăng ngân sách nhanh nhất, gấp 4,5 lần trong vòng 6 năm (2006 - 2012), từ 75,6 tỷ đồng (2006) đến 343,8 tỷ đồng (2012) (GDP của Việt Nam trong giai đoạn này tăng gấp 2,3 lần). Trong khi đó, Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam và Hội Cựu chiến binh là hai tổ chức được phân bổ ít ngân sách nhất, chưa từng vượt mốc 100 tỷ đồng. Dù được coi là tổ chức lãnh đạo khu vực xã hội dân sự và trên danh nghĩa có nhiều chức năng, nhiệm vụ, MTTQ Việt Nam được phân bổ 74,6 tỷ đồng trong năm 2014, thấp nhất trong nhóm sáu tổ chức chính trị - xã hội.

Hình 10: Ngân sách Trung ương cho Trung ương hội các tổ chức chính trị - xã hội (2006 -2014)



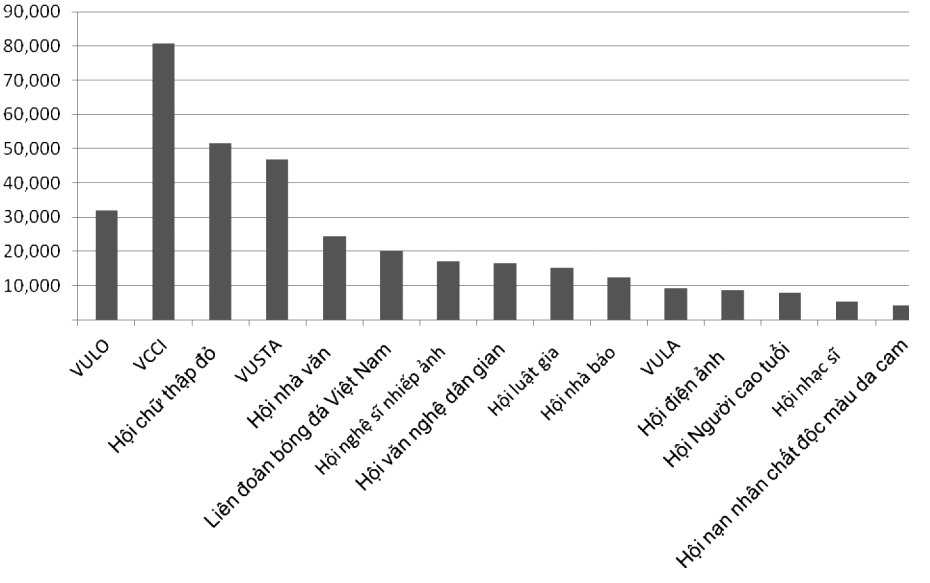
Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Bộ Tài chính (Đơn vị: triệu đồng)

2. Đối với các hội đặc thù được nhà nước hỗ trợ kinh phí

Chi phí của ngân sách nhà nước để hỗ trợ các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp cấp

Trung ương tăng mạnh trong giai đoạn 2006 - 2014. Cụ thể, nếu khoản ngân sách dành cho nhóm này năm 2004 là 248,88 tỷ đồng, thì nó đã tăng gần gấp bốn lần và đạt đỉnh vào năm 2010 với 936,59 tỷ đồng; dự toán đạt 638,6 tỷ đồng vào năm 2014.

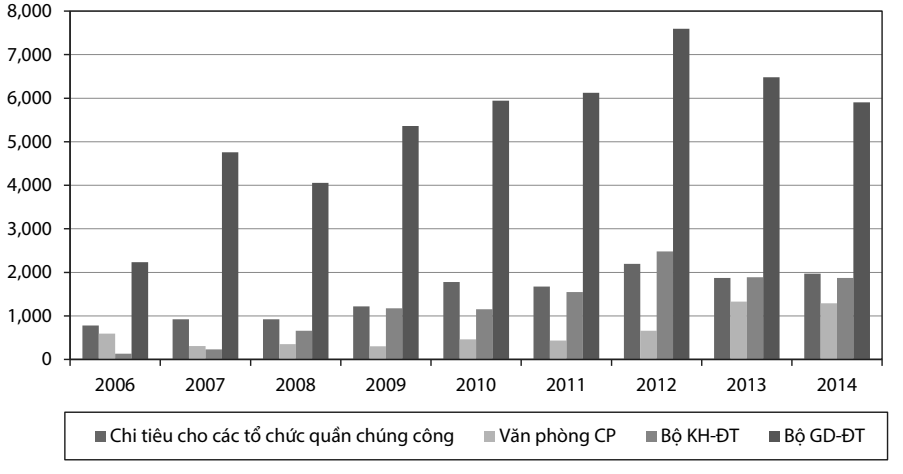
Hình 11: Hỗ trợ ngân sách cho các hội đặc thù trong năm 2009



Nguồn: Bộ Tài chính (2014) (Đơn vị: triệu đồng)

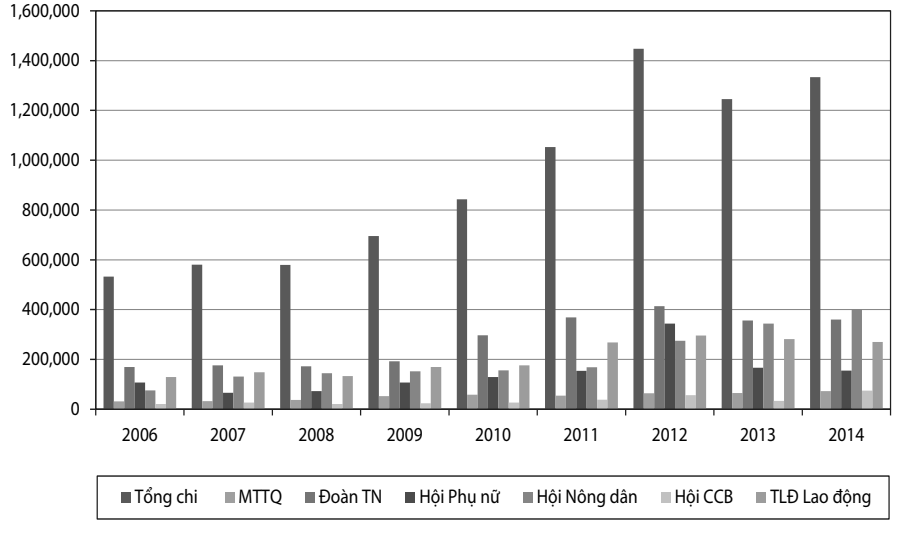
Trong giai đoạn 2006 - 2010, các hội đặc thù nhận được nhiều hỗ trợ từ ngân sách nhà nước là Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (80,7 tỷ đồng trong năm 2009), Hội Chữ thập đỏ (51,6 tỷ đồng trong năm 2009), VUSTA (46,7 tỷ đồng trong năm 2009), VULA (32,1 tỷ đồng trong năm 2009), Hội Nhà văn Việt Nam (24,3 tỷ đồng trong năm 2009), Liên đoàn Bóng đá Việt Nam (20,1 tỷ đồng trong năm 2009). Từ năm 2010 trở đi, quyết toán và dự toán ngân sách nhà nước không ghi cụ thể tên từng hội, tổ chức đặc thù được nhà nước hỗ trợ kinh phí.

Hình 12: Tổng chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công từ ngân sách Trung ương, 2006 - 2014.



Nguồn: Bộ Tài chính (2014) (Đơn vị: triệu đồng). Số liệu 2013 và 2014 là dự toán

Hình 13: Chi ngân sách Trung ương cho các tổ chức quần chúng công và một số cơ quan khác (2006 - 2014)



Nguồn: Bộ Tài chính. Số liệu 2013 và 2014 là dự toán

Tổng số tiền ngân sách hỗ trợ cho Trung ương Hội của các tổ chức quần chúng công trong giai đoạn 2006 - 2014 tăng từ 781,3 tỷ đồng (2006) lên 1.899,7 tỷ đồng (dự toán 2014 -), chiếm khoảng 1,1% dự toán tổng chi ngân sách Trung ương cho các bộ, cơ quan Trung ương trong năm 2014. Đây là khoản tiền tương đương với mức dự toán chi cho bộ Kế hoạch - Đầu tư (1.873 tỷ đồng), bộ Khoa học - Công nghệ (1.768 tỷ đồng), và Bộ Công thương (1.916 tỷ đồng). Trong năm quyết toán 2012, tổng số tiền này là 2.196 tỷ đồng.

II. NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG

Theo quy định từ Luật ngân sách nhà nước, các cấp địa phương có trách nhiệm hỗ trợ kinh phí hoạt động cho các cơ quan địa phương của MTTQ và đoàn thể, cũng như hỗ trợ kinh phí cho các hội đặc thù hoạt động tại địa phương đó. Phần kinh phí này không thuộc khoản ngân sách hỗ trợ cho cơ quan Trung ương của các tổ chức trên, và dao động tùy thuộc vào điều kiện tài chính cũng như quyết định phân bổ của từng cấp địa phương. Theo các quy định về tự chủ tài chính cấp cơ sở (hướng dẫn trong Nghị định số 130/2005/NĐ-CP và Nghị định số 43/2006/NĐ-CP), việc chi ngân sách cho các tổ chức chính trị - xã hội và các hội đặc thù ở địa phương được phân thêm ba cấp như sau:

- Cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương
- Cấp huyện, thị xã
- Cấp xã, phường, thị trấn.

Trong phần tính toán ngân sách địa phương, do đặc thù của phương pháp công bố, phần chi cho các tổ chức quần chúng công được gộp lại thành một nhóm. Cần lưu ý là số liệu này không bao gồm khoản chi ngân sách cho Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, dù theo luật định, tổ chức này vẫn được nhận khoản chi hỗ trợ từ ngân sách cho một số hoạt động nhất định.

1. Chi ngân sách cho đoàn thể, hội đặc thù ở cấp tỉnh

Để dễ so sánh các khoản chi dành cho các tổ chức quần chúng công ở từng khu vực khác nhau, nghiên cứu sẽ sử dụng phương pháp phân loại nhóm địa phương của Bộ Tài chính. Theo đó, ngân sách địa phương cho các tổ chức trên là tổng hợp từ bảy nhóm địa phương sau: miền núi phía Bắc (15 tỉnh), đồng bằng sông Hồng (10 tỉnh), Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung (14 tỉnh), Tây Nguyên (5 tỉnh), Đông Nam bộ (5 tỉnh), và đồng bằng sông Cửu Long (13 tỉnh). Nhóm cuối cùng là hai thành phố Trung ương loại đặc biệt (Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh).

Số liệu vùng sẽ được tính như sau:

$$X_i = x_{a*}n$$

Trong đó

X_i là tổng chi ngân sách cho các tổ chức dân sự nhà nước của vùng nghiên cứu.

x_a là số chi ngân sách cho các tổ chức dân sự nhà nước trung bình của các mẫu được lựa chọn. Con số này phụ thuộc vào số lượng tỉnh của từng khu vực. Cụ thể: miền núi phía Bắc (3), đồng bằng sông Hồng (4), Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung (3), Đông Nam bộ (2), và đồng bằng sông Cửu Long (3).

n là số lượng tỉnh của vùng nghiên cứu.

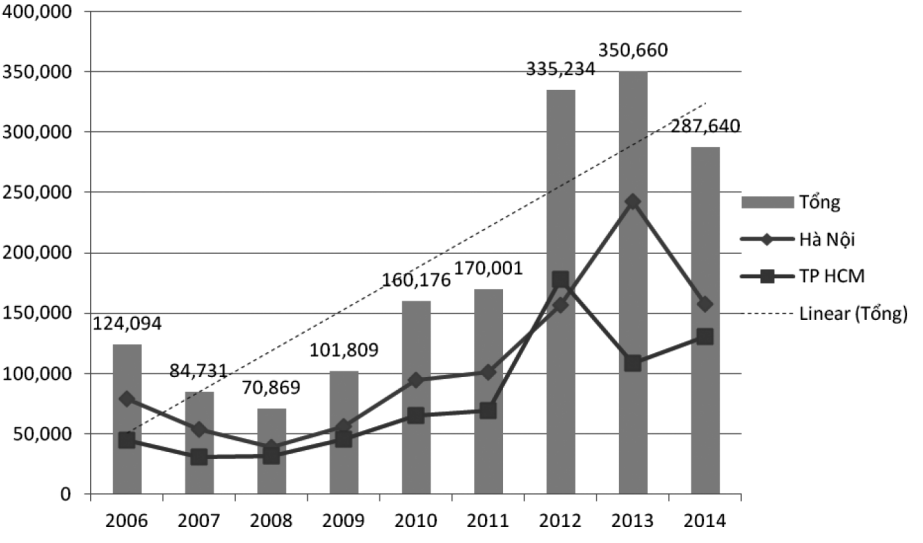
Tổng ngân sách cấp tỉnh dành cho các tổ chức nhân sự nhà nước sẽ bằng tổng ngân sách của các vùng cộng lại.

$$X = \sum X_i$$

Ở một số khu vực/thời gian khi số liệu không được công bố hoặc công bố chưa đầy đủ, nhóm nghiên cứu sử dụng các phương pháp ước lượng khác nhau bằng các thuật toán Excel. Các trường hợp cụ thể sẽ được ghi chú trong từng mục phân tích.

❖ Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh

Hình 14: Chi phí cho các tổ chức quần chúng công từ ngân sách địa phương của Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, 2006 - 2014



Nguồn: Quyết toán và dự toán ngân sách địa phương các năm (Đơn vị: triệu đồng[1])

Tính bình quân, nhóm hai thành phố Trung ương loại đặc biệt này có lượng chi ngân sách dành cho các tổ chức quần chúng công lớn nhất. Trong vòng sáu năm (2006 - 2012), ngân sách nhà nước quyết toán cho khoản này tăng 182%, từ 124 tỷ đồng lên đến 335,2 tỷ đồng.

Ở Hà Nội, tổ chức nhận được nhiều tiền từ ngân sách nhất là Thành đoàn Hà Nội, chiếm 67% tổng chi thường xuyên và 87% tổng chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công trong năm 2006. Trong năm quyết toán ngân sách gần nhất (2012), con số này lần lượt là 28% và 53%.

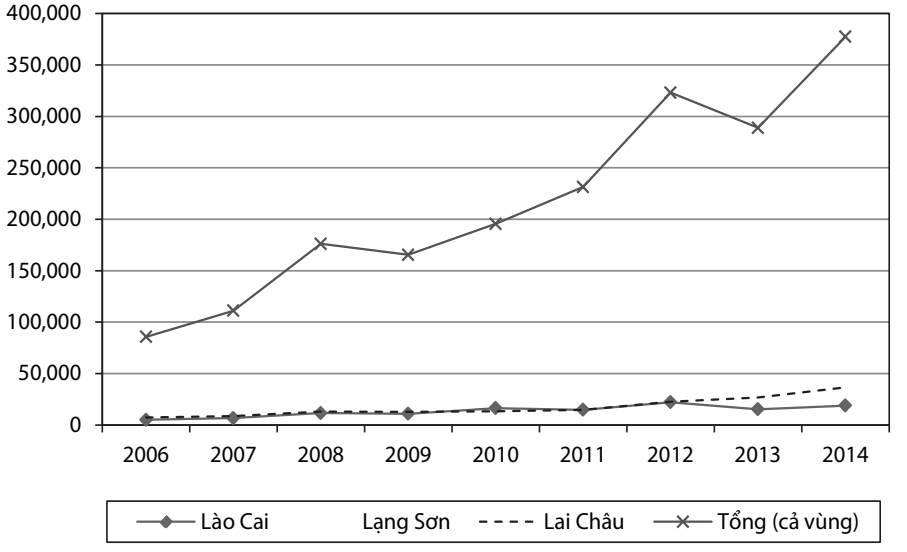
Số liệu ngân sách hỗ trợ cho Công đoàn, Liên minh Hợp tác xã (từ năm 2010), và các hội đặc thù không được công bố trong quyết toán ngân sách Hà Nội.

[1] Số liệu Hà Nội (2007) và Tp. Hồ Chí Minh (2009) là số liệu ước đoán dùng thuật toán Geomean.

Ở TP. Hồ Chí Minh, ngoại trừ năm 2006, chi ngân sách cho Thành đoàn Thành phố cũng là nhiều nhất, chiếm 52% tổng chi trong dự toán ngân sách năm 2007. Trong năm quyết toán gần nhất (2012), chi cho Thành đoàn chiếm 40% tổng chi cho các tổ chức quần chúng công.

❖ Miền núi phía bắc

Hình 15: Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở các tỉnh miền núi phía Bắc, 2006 - 2014



Nguồn: Ngân sách địa phương các năm (Đơn vị: triệu đồng[1])

Mặc dù được coi là khu vực nghèo và khó khăn nhất (*Nhân dân,* 2014), tính bình quân chi cho các tổ chức quần chúng công ở vùng miền núi phía bắc là thấp nhất trong cả nước. Trong năm số liệu đầu tiên (2006), bình quân chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở vùng này là 5,71 tỷ đồng, thấp hơn 11 lần so với hai thành phố đặc biệt (62 tỷ đồng), và hai lần so với khu vực Tây Nguyên. Trong năm quyết toán gần nhất (2012), vùng này chỉ xếp cao hơn khu vực đồng

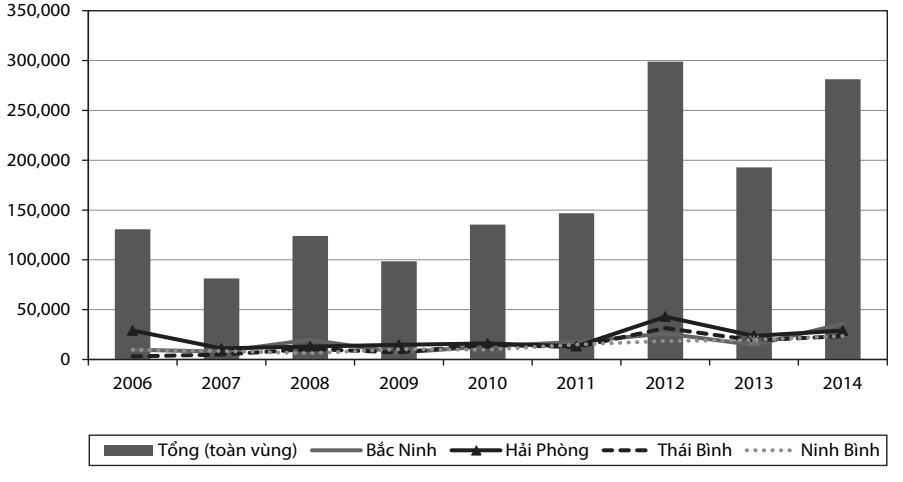
[1] Số liệu của tỉnh Lào Cai năm 2009 là ước tính dựa trên thuật toán Geomean.

bằng sông Cửu Long (21,5 tỷ so với 19,9 tỷ đồng). Tuy nhiên, đây cũng là khu vực có mức tăng chi ngân sách cho các tổ chức MTTQ, đoàn thể, và hội đặc thù nhanh nhất, gần gấp bốn lần trong vòng sáu năm (từ 85,7 tỷ đồng năm 2006 lên 323 tỷ đồng năm 2012).

Xét về mặt phân bổ nguồn chi ngân sách, các tổ chức quần chúng công ở khu vực này được phân bổ tương đối đồng đều, trong đó chênh lệch giữa chi ngân sách của năm tổ chức chính trị - xã hội và MTTQ hầu như là không đáng kể (như ở khu vực Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh). Chi cho tỉnh đoàn ở khu vực này giữ ở mức 21% vào năm 2006 và 2012 trong tổng chi dành cho các tổ chức quần chúng công được Nhà nước hỗ trợ.

❖ Đồng bằng sông Hồng

Hình 16: Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở các tỉnh đồng bằng sông Hồng



Nguồn: Ngân sách địa phương (Đơn vị: triệu đồng[1])

[1] Hải Phòng (2006, 2007, 2008): Số liệu chưa bao gồm chi cho MTTQ.
Thái Bình (2006, 2007): Số liệu chưa gồm chi cho Hội Cựu chiến binh.
Số liệu năm 2008 của Hải Phòng, Ninh Bình, Thái Bình là dự toán.
Số liệu năm 2009 Hải Phòng, Thái Bình là dự toán, không có Hội Nông dân.

Đây là khu vực có mức chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công đạt mức trung bình so với các vùng khác trên cả nước. Cụ thể năm quyết toán 2006, chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công trung bình khu vực đạt 13,1 tỷ đồng, và trong năm quyết toán gần nhất (2012) là 31,7 tỷ đồng.

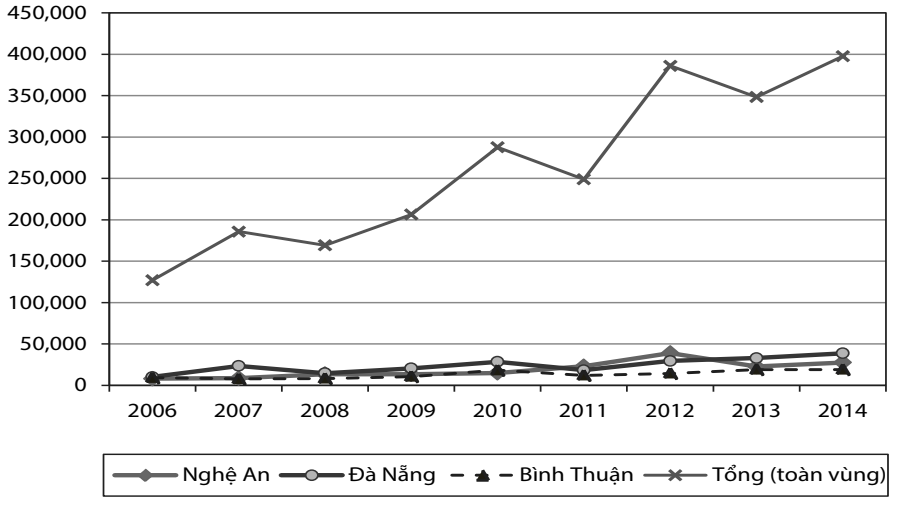
Tuy vậy, so sánh với các vùng khác, mức chi cho các tổ chức quần chúng công của đồng bằng sông Hồng có dao động tăng giảm khá lớn qua các năm.

Xét về mặt phân bổ nguồn chi ngân sách, đồng bằng sông Hồng có xu hướng phân bổ tương tự cả nước và khu vực đô thị đặc biệt, với nguồn chi nhiều nhất được dành cho Thành đoàn/Tỉnh đoàn. Chi ngân sách bình quân cho Tỉnh đoàn/Thành đoàn của khu vực này chiếm 60,1% tổng chi vào năm quyết sách 2006, và chiếm 31% trong năm quyết toán gần nhất (2012). Trong khu vực này, Hải Phòng là địa phương phân bổ ngân sách nhiều nhất cho đoàn thể, hội đặc thù, đạt 42,9 tỷ đồng trong năm 2012. Tỉnh có mức tăng ngân sách cho đoàn thể, hội đặc thù mạnh nhất trong thời kì tính toán là Thái Bình, từ 3,2 tỷ đồng trong năm 2006 lên đến 31,6 tỷ đồng trong năm 2012 (gấp 9,9 lần). Nguyên nhân chính là tỉnh bổ sung thêm ngân sách cho hội đặc thù (12,3 tỷ đồng), đồng thời tăng chi ngân sách cho các tổ chức chính trị - xã hội (Tỉnh đoàn tăng gấp 7 lần, MTTQ tăng gấp 2,7 lần, Hội Nông dân và Hội Phụ nữ tăng gần gấp 3 lần).

❖ Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung

Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung là khu vực có khoản chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công lớn nhất trong hầu hết các năm tính toán, trong đó có năm quyết toán gần nhất (2012) với 386,1 tỷ đồng. Tuy nhiên, điều này có phần xuất phát từ thực tế đây là khu vực có số tỉnh nhiều thứ hai cả nước (14 tỉnh, chỉ đứng sau các tỉnh miền núi phía bắc (15)). Tính bình quân, số chi ngân sách trung bình cho một tỉnh của khu vực này dành cho đoàn thể, hội đặc thù rơi vào khoảng 27,6 tỷ đồng trong năm quyết toán gần nhất (2012).

Hình 17: Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở các tỉnh Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung, 2006 - 2014



Nguồn: Ngân sách địa phương các năm[1]

Trong khu vực này, tỉnh có số chi ngân sách dành cho các tổ chức quần chúng công nhiều nhất là Nghệ An (39 tỷ đồng trong năm 2012) và Đà Nẵng (29,4 tỷ đồng trong năm 2012).

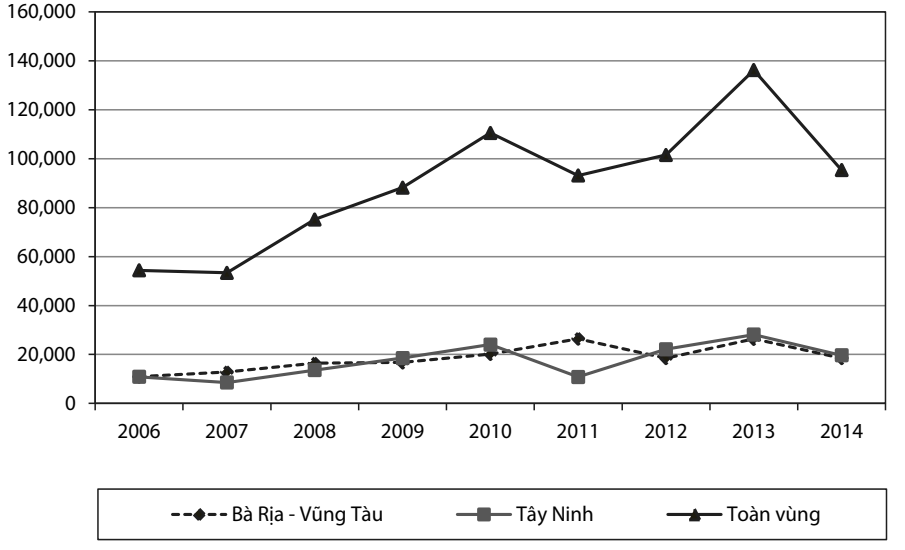
Tỉnh đoàn vẫn là đơn vị nhận được tỷ lệ phân bổ ngân sách lớn nhất trong các tổ chức quần chúng công ở khu vực này, chiếm 30% trong năm 2006 và 25% trong năm 2012.

❖ Đông Nam bộ

Cùng với khu vực miền núi phía bắc, đây là khu vực có mức chi bình quân cho các tổ chức quần chúng công khá thấp, ở mức 10,8 tỷ đồng/năm ở đầu kì tính toán (2006) và tăng lên mức 26 tỷ đồng/năm ở năm quyết toán gần nhất (2012). Tương tự xu hướng phân bổ chi tiêu ở các khu vực khác, chi tiêu cho tỉnh đoàn chiếm nguồn phân bổ ngân sách lớn nhất, 45% trong năm 2006 và 36% trong năm 2012 tổng chi tiêu cho các tổ chức quần chúng công ở khu vực này.

[1] Số liệu 2008 của Nghệ An là dự toán.

Hình 18: Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở các tỉnh Đông Nam bộ, 2006 - 2014



Nguồn: Ngân sách địa phương các năm (Đơn vị: triệu đồng[1])

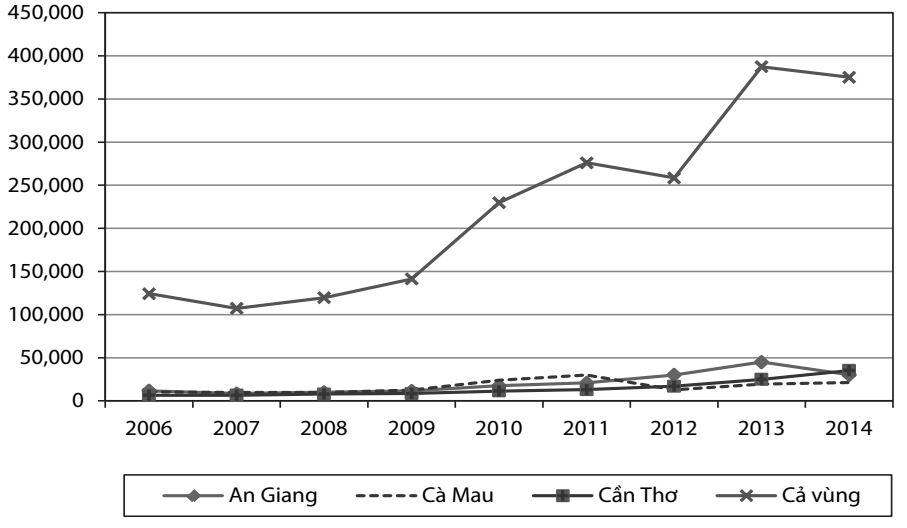
❖ Đồng bằng sông Cửu Long

Đồng bằng sông Cửu Long cũng là khu vực có mức chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở mức thấp (trung bình đạt 9,6 tỷ đồng vào đầu kì tính toán và 19,9 tỷ đồng vào năm quyết toán gần nhất (2012), thấp nhất trong 7 khu vực tính toán).

Mức phân bổ ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở đồng bằng sông Cửu Long khá đồng đều, với tỷ lệ cho tỉnh đoàn chỉ chiếm 22% tổng chi trong năm 2006 và 27% trong năm 2012, mức thấp nhất trong tất cả các vùng trên cả nước.

[1] Số liệu 2011 của tỉnh Tây Ninh là dự toán.

Hình 19: Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công ở các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long, 2006 - 2014



Nguồn: Ngân sách địa phương các năm (Đơn vị: triệu đồng[1])

❖ Chi ngân sách cấp tỉnh tính trên toàn quốc dành cho các tổ chức quần chúng công

Ước lượng tổng chi ngân sách địa phương (cấp tỉnh) cho các tổ chức chính trị - xã hội và hội đặc thù trên cả nước vào năm quyết toán gần nhất (2012) là 4.069 tỷ đồng. Đây là con số tăng gần gấp ba lần so với năm 2006 (1.478 tỷ đồng), gần nhỉnh hơn mức tăng GDP (2.3 lần). Tuy vậy, do số liệu này chưa bao gồm chi phí hỗ trợ ngân sách cho công đoàn của các địa phương, dù theo Luật ngân sách nhà nước, hoạt động của công đoàn địa phương được ngân sách nhà nước bảo đảm. Lấy tỷ lệ chi ngân sách Công đoàn Trung ương/tổng chi cho các tổ chức quần chúng công (2012) = 13%. Ta có ước lượng tổng chi ngân sách địa phương cho toàn bộ các tổ chức quần chúng công là 4069 x1,13 = 4.598 (nghìn tỷ đồng) trong năm 2012.

[1] Số liệu quyết toán 2011 và dự toán 2013 của tỉnh An Giang là ước lượng dùng thuật toán Geomean.

Nhìn vào các biểu đồ, có thể thấy xu hướng chi tiêu cho các tổ chức quần chúng công tăng mạnh trong thời kỳ tính toán.

Ở cấp tỉnh, tương tự xu hướng phân bổ ngân sách cấp Trung ương, *chi tiêu cho Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh chiếm tỉ trọng lớn nhất* trong nhóm các tổ chức quần chúng công. Trong đó, chi đầu tư phát triển của tỉnh đoàn/thành đoàn luôn nhiều vượt trội so với các tổ chức khác. Ví dụ như ở tỉnh Tây Ninh trong năm 2006, chi đầu tư phát triển cho Tỉnh đoàn là 2,3 tỷ đồng, gần gấp đôi con số chi đầu tư phát triển của tổ chức gần nhất (Hội Cựu chiến binh) là 1,4 tỷ đồng.

Tỉnh, thành phố có quy mô kinh tế càng lớn thì chi cho các tổ chức quần chúng công càng nhiều. Điều này có thể xuất phát từ thực tế rằng khoản chi này phụ thuộc vào mức thu và/hoặc phân bổ ngân sách từ Trung ương của địa phương đó. Quan sát cho thấy Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh là vùng có số lượng chi cho các tổ chức quần chúng công lớn nhất. Ở các vùng khác, tỉnh, thành có điều kiện kinh tế cao hơn cũng có lượng phân bổ ngân sách cho các tổ chức quần chúng công lớn hơn các tỉnh khác, thành phố (Hải Phòng ở đồng bằng sông Hồng, Lào Cai ở miền núi phía Bắc, Đà Nẵng ở Bắc trung bộ và Duyên hải miền Trung).

Các tỉnh có mức chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công càng nhiều thì khoản chi cho tỉnh đoàn/thành đoàn so với các tổ chức chính trị - xã hội khác lại càng lớn. Ở các vùng có ngân sách cho các tổ chức quần chúng công hạn chế hơn, ví dụ như miền núi phía bắc và đồng bằng sông Cửu Long, ngân sách phân bổ cho các nhóm tổ chức chính trị - xã hội khá đồng đều.

Dùng phương pháp tính bình quân theo trọng số, ước tỷ lệ chi cho các tổ chức quần chúng công cấp địa phương ước khoảng 0,24% tổng chi ngân sách địa phương.

2. Chi ngân sách cấp huyện cho các tổ chức quần chúng công

Theo nguyên tắc phân cấp quản lý ngân sách, cấp huyện trên cả nước có trách nhiệm chi cho hoạt động của MTTQ, đoàn thể và hỗ trợ cho hội đặc thù cấp huyện (Điều 33, Luật ngân sách nhà nước năm 2002). Do việc quyết định phân bổ chi tiêu phụ thuộc vào thu nhập của từng địa phương, mức chi dành cho các tổ chức quần chúng công không giống nhau.

❖ Phân vùng chi ngân sách các tổ chức quần chúng công ở cấp huyện

Để ước lượng mức chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công nhà nước theo cấp huyện, bốn nhóm mẫu sẽ được lựa chọn dựa trên tiêu chí phân loại vùng để xác định mức lương tối thiểu theo Nghị định 103/2014 của Chính phủ (xem phụ lục 2). Năm quyết toán 2012 được lựa chọn là năm phân tích.

Theo số liệu thống kê của Tổng cục Thống kê, tính đến ngày 31/12/2012, cả nước có 708 đơn vị hành chính cấp huyện, được phân theo những vùng như sau:

Vùng I: Gồm 71 đơn vị hành chính (24 đơn vị hành chính của Hà Nội, 23 đơn vị hành chính của TP. Hồ Chí Minh, 11 của Hải Phòng, 5 của Đồng Nai, 7 của Bình Dương và thành phố Vũng Tàu).

Vùng II: 79 đơn vị hành chính.

Vùng III: 171 đơn vị hành chính.

Vùng IV: 387 đơn vị hành chính.

• *Tính số lượng mẫu*

Vùng I: 7 đơn vị.

Vùng II: 7 đơn vị.

Vùng III: 15 đơn vị.

Vùng IV: 34 đơn vị.

❖ Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công của mẫu lựa chọn (xem thêm phụ lục)

- *Chi ngân sách các tổ chức quần chúng công cho các đơn vị được tính toán sẽ được quy về giá trị hiện tại ở năm 2012.*

$$Xi=S*R*1/(1+r)$$

→ Xi là chi đoàn thể cấp huyện cho từng đơn vị hành chính.

→ S là tổng chi cho hành chính, đảng, đoàn thể của từng đơn vị hành chính.

→ R là tỷ lệ chi ngân sách cho đoàn thể trên tổng chi ngân sách hành chính cấp tỉnh trong năm tính toán. Trong một số trường hợp khi ngân sách chi cho hội, đoàn thể được ghi chính xác trong chi ngân sách của các địa phương, thì S=R=1.

→ r là tốc độ tăng trưởng chi ngân sách hành chính, năm 2012 là năm gốc.

- *Số chi ngân sách các tổ chức quần chúng công của từng vùng sẽ được tính bằng công thức:*

$$X_i = x_{a*}n$$

Trong đó:

→ X_i là tổng chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công của vùng nghiên cứu.

→ x_a là số chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công trung bình của các mẫu được lựa chọn theo vùng.

→ n là số lượng tỉnh của vùng nghiên cứu.

→ Tính toán chi tiết xem thêm ở phần phụ lục.

• *Kết quả*

Ta có kết quả tổng chi ngân sách cấp huyện phân theo từng vùng như sau:

Vùng I: 399 tỷ đồng.

Vùng II: 201,336 tỷ đồng.

Vùng III: 658,834 tỷ đồng.

Vùng IV: 1.692,789 tỷ đồng.

Như vậy tổng chi ngân sách cấp huyện cho các tổ chức quần chúng công bằng tổng chi từng vùng cộng lại và ước tính bằng 2.952 tỷ đồng. Cộng thêm phần chi phí ngân sách dành cho công đoàn, ta có tổng chi phí dành cho các tổ chức quần chúng công của từng vùng là: 2952 x 1,13 = 3.336 nghìn tỷ đồng. Quy về thời giá năm 2014, ta có tổng chi cấp huyện cho các tổ chức quần chúng công là 3.701,6 tỷ đồng.

3. Chi ngân sách cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn, thôn) cho các tổ chức quần chúng công

Theo Tổng cục Thống kê, tính đến ngày 31/12/2012, cả nước có 1.545 phường, 615 thị trấn, và 9.001 xã. Tổng số các đơn vị hành chính cấp xã như vậy là 11.161 đơn vị. Theo thống kê của Vụ Chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ, năm 2012 cả nước có khoảng 130.000 thôn[1]. Theo Nghị định số 92/2009/NĐ-CP, đơn vị hành chính cấp xã có ít nhất 5 cán bộ là người đứng đầu của các tổ chức chính trị - xã hội (chủ tịch UB MTTQ, chủ tịch Hội Nông dân, Hội LHPN, Bí thư Đoàn TNCS, và chủ tịch Hội Cựu chiến binh).

❖ Khu vực Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh

Hà Nội thực hiện chính sách khoán hoạt động với các tổ chức chính trị - xã hội ở cấp xã, phường, thị trấn với mức hỗ trợ trung bình 44 triệu/đơn vị/năm[2], và 15 triệu đồng/đơn vị/năm với Hội Người cao tuổi và Chữ thập đỏ[3]. Với số đơn vị hành chính cấp cơ sở là 578[4], tổng chi ngân

[1] Vnexpress.net, Báo cáo Thủ tướng vụ "một xã có 500 cán bộ".
[2] Quyết định số 30/2013/QĐ-UBND của UBND TP. Hà Nội.
[3] Thanhnien.com.vn, *Hà Nội khoán kinh phí hoạt động cho tổ chức cấp phường, xã.*
[4] Danh mục các đơn vị hành chính Việt Nam 2006 - Nhà xuất bản Thống kê.

sách cho các tổ chức quần chúng công là 578 x (5 x 44) + 578 x 30 = 144.500 triệu đồng (144,5 tỷ đồng). Giả định mức hỗ trợ cho các tổ chức quần chúng công ở TP. Hồ Chí Minh cũng tương đương Hà Nội, với 322 đơn vị hành chính cấp xã[1] tổng chi cho nhóm này ở TP. Hồ Chí Minh là 322 x (5 x 44) + 322 x 30 = 80.500 triệu đồng (80,5 tỷ đồng). Như vậy, ước tính tổng chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công cấp xã ở hai thành phố này là 225 tỷ đồng.

❖ Các khu vực khác

Với các đơn vị hành chính cấp xã ở các địa phương khác, do không có số liệu chi tiết về chi ngân sách cho cấp xã, ngân sách cấp cho các tổ chức quần chúng công được tính dựa trên số liệu tổng hợp ngân sách cấp huyện của từng địa phương.

Tổng số mẫu ước tính được là 596 xã thu thập từ các tỉnh Khánh Hòa, Hải Dương, Vĩnh Long, Lạng Sơn, Bắc Giang, Bến Tre, Bình Phước và Sơn La. Trong đó, số liệu của tỉnh Hải Dương thu thập được từ văn bản chính thức của tỉnh[2], số liệu của tỉnh Khánh Hòa được ước tính dựa trên các văn bản quy phạm pháp luật của tỉnh (xem phụ lục), số liệu từ các đơn vị hành chính của các địa phương khác được lấy từ quyết toán ngân sách năm 2012 của các địa phương đó (xem phụ lục). Số mẫu này đảm bảo độ tin cậy thống kê 95%.

Theo tính toán, ta có mức chi trung bình cấp xã dành cho các tổ chức quần chúng công hàng năm là 222,5 triệu đồng. Vậy ước tính tổng mức chi ngân sách cấp xã cho các tổ chức quần chúng công (trừ khu vực Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh) là 222,5 x (11161 - 900) = 2.282,677 triệu đồng (2.283 tỷ đồng).

Ước tính tổng chi ngân sách cấp xã trong năm 2012 cho các tổ chức quần chúng công đạt 2.508 tỷ đồng.

[1] Đơn vị hành chính, đất đai và khí hậu - Niên giám thống kê 2011, Tổng Cục Thống kê Việt Nam.

[2] Theo tờ trình số 52/TTr-UBND của UBND tỉnh Hải Dương.

Tổng ngân sách địa phương cho các tổ các tổ chức quần chúng công = chi ngân sách cấp tỉnh + chi ngân sách cấp huyện + chi ngân sách cấp xã, phường, thị trấn và thấp hơn.

Theo đó, ước tính tổng chi ngân sách địa phương cho các tổ chức quần chúng công là 9.529 tỷ đồng (ước tính trong năm 2012).

Cộng với dự toán chi ngân sách Trung ương cho Trung ương hội của các tổ chức này vào năm 2012, **ước đoán chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công trong năm 2012 (2.196 tỷ đồng) đạt 12.638 tỷ đồng.**

Quy đổi giá trị của con số trên về thời giá năm 2014, có giá trị chi ngân sách nhà nước cho các tổ chức quần chúng công là: **14.023 nghìn tỷ đồng**.

Đây là số liệu cứng, tức những khoản thực chi cho các tổ chức này được ghi trong quyết toán ngân sách. Con số này chưa tính đến các khoản chi để nhóm thực hiện nhiệm vụ nhà nước giao, một phần bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế, chi trả lương hưu cho cán bộ, công chức làm việc cho các tổ chức quần chúng công.

CHƯƠNG IV

Các chi phí kinh tế khác của xã hội cho các tổ chức quần chúng công

I. HỘI PHÍ THÀNH VIÊN

Các tổ chức đoàn thể đều có quy định thành viên phải đóng hội phí. Từ số liệu thành viên của các tổ chức này, chúng ta có thể ước lượng được khoản thu mà các tổ chức quần chúng công có được từ khoản trên, với giả định các thành viên đóng phí đầy đủ theo quy định của tổ chức.

1. Hội phí của các tổ chức đoàn thể

❖ Kinh phí, phí thành viên công đoàn

Theo Luật công đoàn 2012 và Nghị định số 191/2013/NĐ-CP, mức thu phí công đoàn ở các tổ chức kinh tế, hành chính là 2% quỹ lương quy định đóng bảo hiểm xã hội.

Quỹ bảo hiểm xã hội vào quyết toán năm 2012 thu được 89,6 nghìn tỷ đồng[1]. Tổng nguồn thu này bao gồm: người sử dụng lao động, người lao động, tiền sinh lời của hoạt động đầu tư từ quỹ, hỗ trợ của nhà nước, các nguồn thu hợp pháp khác[2]. Chi phí hỗ trợ của nhà nước cho quỹ Bảo hiểm xã hội năm theo quyết toán ngân sách 2012 là 38 nghìn tỷ đồng,

[1] ilo.org, *Báo cáo khuyến cáo khả năng chi trả bảo hiểm xã hội ở mức đáng quan ngại.*
[2] Điều 82, chương V, Luật bảo hiểm xã hội (sửa đổi) năm 2014.

lợi nhuận dự tính là 10% của 218,7 nghìn tỷ đồng[1] là 21,9 nghìn tỷ đồng. Như vậy, ước tính phần đóng góp từ quỹ tiền lương của người lao động (bao gồm từ người sử dụng lao động và người lao động) là bằng 86,9 - (21,9 + 38) = 27 nghìn tỷ đồng.

Với quy định mức nộp quỹ bằng 24% quỹ tiền lương[2], ta có thể ước tính quỹ tiền lương đóng bảo hiểm xã hội rơi vào khoảng 27:0,24 = 112,5 nghìn tỷ đồng.

Vậy kinh phí công đoàn 2%, đóng góp bởi bên sử dụng lao động, ước tính đạt: 2,25 nghìn tỷ đồng.

Theo Hướng dẫn số 258/HD-TLĐ của Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, người lao động phải trích 1% quỹ lương để đóng bảo hiểm xã hội. Với số đoàn viên công đoàn là 7,1 triệu người cho đến năm 2012[3], ta có tỷ lệ đoàn viên trong số người tham gia bảo hiểm xã hội là 71% (tổng số người tham gia bảo hiểm xã hội năm 2012 là 9,99 triệu người[4]).

Vậy có thể ước tính tổng số lương đóng bảo hiểm xã hội của người lao động là đoàn viên công đoàn là 71% x 112,5 = 79,88 nghìn tỷ đồng.

Vậy mức phí đóng công đoàn của đoàn viên rơi vào khoảng 74,25 x 1% = 798,75 tỷ đồng.

Như vậy tổng kinh phí, phí cho hoạt động Công đoàn ước tính vào khoảng 3.048,75 tỷ đồng. Quy về thời giá năm 2014, ước tính kinh phí công đoàn là 3.382,89 tỷ đồng.

❖ Phí thành viên Hội Nông dân

Theo Quy định số 1181-QĐ/HNDTW của Trung ương hội Nông dân Việt Nam về việc thu, nộp, quản lý, sử dụng hội phí và xây dựng, quản lý, sử dụng quỹ hội; mỗi hội viên phải đóng phí 1.000 đồng/tháng.

---

[1]

[2] Quyết định 1111/QĐ-BHXH ngày 25/10/2011 của BHXH Việt Nam. Từ ngày 1/1/2014, mức phí đóng bảo hiểm xã hội tăng lên 26%, tuy vậy, để thống nhất với năm tính toán (2012), con số 24% được sử dụng.

[3] Báo cáo tình hình thực hiện chương trình phát triển đoàn viên năm 2012, 51/BC-TLĐ.

[4] bhxhcaobang.gov.vn, *Năm 2012: BHXH Việt Nam hoàn thành thắng lợi các chỉ tiêu, nhiệm vụ được giao.*

Chỉ có thành viên có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn mới được miễn giảm, và với thời hạn không vượt quá 1 năm.

Theo Báo cáo Ban Chấp hành Trung ương Hội Nông dân Việt Nam khóa V (2013), số hội viên Hội Nông dân cho đến hết năm 2012 là 10.442.278 người. Theo đó, ước lượng số thu của Hội Nông dân các cấp là khoảng 125,307 tỷ đồng. Quy về thời giá năm 2014, ước tính lượng thu hội phí của Hội Nông dân là 139,04 tỷ đồng.

❖ Phí thành viên Đoàn Thanh niên

Theo quy định từ Nghị quyết số 07-NQ-TWĐTN năm 2011, đoàn viên thanh niên phải đóng đoàn phí với mức phí 2.000 đồng/người/tháng với học sinh, sinh viên, và 5.000 đồng/người/tháng với những đoàn viên đã đi làm hoặc học tập, làm việc ở nước ngoài.

Theo báo cáo số 374 BC/TWĐTN năm 2012 của Trung ương Đoàn TNCS, tính đến năm 2012 cả nước có 7,03 triệu đoàn viên.

Theo văn bản báo cáo đại hội Hội Sinh viên năm 2013, cả nước hiện có 2,204 triệu sinh viên, 734.000 học sinh trung cấp chuyên nghiệp và khoảng 90.000 lưu học sinh. Với giả định, dựa trên kinh nghiệm thực tế và tham khảo một số các trường đại học ở khu vực Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, tất cả sinh viên và lưu học sinh đều là đoàn viên Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh.

Trong năm học 2011 -2 012, cả nước có 2,755 triệu học sinh trung học phổ thông (cấp 3)[1]. Theo quy định từ điều lệ Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh khóa X, chỉ có thanh niên từ 16 đến 30 tuổi mới được xem xét kết nạp Đoàn, tức là học sinh lớp 11 và lớp 12. Nếu giả định số học sinh của từng khối lớp trong nhóm trung học phổ thông là ngang nhau, ta có số học sinh có thể là Đoàn viên là khoảng 1,822 triệu học sinh. Theo thống kê của Bộ Giáo dục và Đào tạo (2012), tỷ lệ học sinh lên lớp của năm học gần nhất có số liệu tính toán (2005) là 90,31%.

[1] Tổng Cục Thống kê (2012).

Với điều lệ Đoàn khóa X yêu cầu Đoàn viên phải là người "gương mẫu trong học tập, lao động"[1], ta có thể giả định rằng những học sinh bỏ học hoặc không được lên lớp sẽ không được kết nạp Đoàn. Vậy số học sinh có thể là Đoàn viên là 1,822 x 90,31% = 1,696 triệu người.

Như vậy, ước lượng số học sinh, sinh viên có thể là Đoàn viên là 4,634 triệu người. Vậy số Đoàn viên là những người đã đi làm và đi học ở nước ngoài là 2,396 triệu người.

Giả định các Đoàn viên đều đóng phí đầy đủ, số thu ngân sách của Đoàn các cấp trong một năm là: 12 x (4,634 x 2.000 + 2,396 x 5.000) = 254,976 tỷ đồng. Quy về thời giá năm 2014, ước tính mức Đoàn phí là 282,92 tỷ đồng.

❖ Hội phí Hội Cựu chiến binh

Theo quy định số 310/QĐ-CCB ban hành năm 2010 của Hội Cựu chiến binh, số hội phí phải nộp hàng tháng của các hội viên là 2.000 đồng. Với số lượng hội viên là 2,7 triệu người[2] trong năm 2014, giả định các hội viên đều đóng hội phí đầy đủ, ước lượng nguồn thu từ hội phí là khoảng 64,8 tỷ đồng/năm.

❖ Hội phí Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam

Với số lượng hội viên là 15,3 triệu người, hội phí là 1.000 đồng[3] và tỷ lệ đóng hội phí là 89%[4], ta có ước lượng mức thu của hội phụ nữ các cấp là 163,404 tỷ đồng/năm. Quy về thời giá năm 2014, con số đó là 181,31 tỷ đồng/năm.

Như vậy, ước tính nguồn thu từ hội phí do đóng góp của các thành viên của các tổ chức đoàn thể là khoảng 4050,96 tỷ đồng.

[1] Điều 1, Điều lệ Đoàn khóa X.

[2] Báo cáo của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam khóa VII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc MTTQ Việt Nam lần thứ VIII, nhiệm kỳ 2014 - 2019.

[3] Hướng dẫn số 13/HD-BCH.

[4] Báo cáo đánh giá phong trào phụ nữ và kết quả hoạt động của Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam nhiệm kì 2007 - 2012, phương hướng, nhiệm vụ nhiệm kì 2012 - 2017.

2. Hội phí của các hội đặc thù

Ngoài các nhóm tổ chức đoàn thể, các hội đặc thù cũng có quy định về việc đóng hội phí. Mức thu phí của các hội này tùy thuộc vào quy định của từng hội, và thường dao động từ 1.000 đồng đến 15.000 đồng/tháng. Các hiệp hội thương mại, có thành viên là các công ty, tổ chức, có mức phí thành viên tương đối lớn. Ví dụ như Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) có mức phí thành viên từ 1-10 triệu đồng/năm. Với con số hơn 10.000 hội viên tham gia[1], có thể thấy khoản khu từ phí thành viên của VCCI là khá lớn. Tạm ước tính một nửa hội viên phải đóng phí và mức phí bình quân là 5 triệu đồng, số ước tính mức thu từ hội phí của VCCI là 25 tỷ đồng.

Với các tổ chức hội đặc thù có thu phí khác (18 tổ chức, bao gồm những tổ chức như Hội Người cao tuổi, Hội Cựu thanh niên xung phong, Hội Nhà báo,…), mức hội phí thường dao động từ 1230.000 - 120.000 đồng/năm. Tổng hợp hội phí của các tổ chức trên, con số ước lượng của các tổ chức hội đặc thù có thu phí (trừ Hội Chữ thập đỏ tính ở dưới đây) là 326.880.640.000 (327 tỷ) đồng (xem phụ lục 5).

Với Hội Chữ thập đỏ, khảo sát cho thấy giá trị các nguồn hoạt động của hội cấp tỉnh thường rơi vào khoảng 100 tỷ đồng/năm (tỉnh Lâm Đồng: 100 tỷ đồng, tỉnh Đồng Tháp: 110 tỷ đồng, Hà Nội: 143 tỷ đồng, Bình Định: 51 tỷ đồng), ta có con số trung bình giá trị các nguồn hoạt động của hội chữ thập đỏ các tỉnh trên là khoảng 101 tỷ đồng/năm. Từ đó, ước lượng tổng giá trị hoạt động của Hội Chữ thập đỏ cả nước là 101 x 63 = 6.363 tỷ đồng (trong năm 2014).

Vậy con số ước tính mức phí và hoạt động của 28 hội đặc thù là khoảng 6.715 tỷ đồng.

Cùng với mức phí của các tổ chức đoàn thể, có thể tạm ước lượng mức hội phí năm 2014 (bao gồm hoạt động của Hội Chữ thập đỏ) là 10.704,1 tỷ đồng.

[1] VCCI (2012), *Tìm hiểu 50 năm Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI).*

Bảng 3: Nguồn thu từ hội phí của các tổ chức quần chúng công (gồm quỹ hoạt động của Hội Chữ thập đỏ (2014)

Đoàn thể, hội	Hội phí (tỷ VND)
Hội Nông dân	139,04
Đoàn Thanh niên	282,92
Hội Phụ nữ	181,31
Hội Cựu chiến binh	64,8
Công đoàn	3382,89
Hội đặc thù	6715
Tổng mức hội phí	10.765,96

II. THU NHẬP TỪ PHÍ ỦY THÁC TỪ NGÂN HÀNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI (VBSP)

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của các tổ chức chính trị - xã hội là thực hiện các mục tiêu quốc gia của nhà nước, trong đó có xóa đói giảm nghèo. Trong lĩnh vực này, bốn đoàn thể (Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, và Hội Cựu chiến binh) là các tổ chức nhận nguồn vốn ủy thác từ Ngân hàng Chính sách Xã hội (VBSP) để triển khai cho vay ưu đãi cho hộ nghèo. Số liệu từ Sakata (2006) cho thấy con số này là khá lớn (xem bảng 4).

Riêng Hội Phụ nữ trong nhiệm kỳ 2007 - 2012, dư nợ tín dụng đến cuối năm 2011 là trên 47 nghìn tỷ đồng, trong đó có 41 nghìn tỷ đồng là từ nguồn ủy thác của VBSP[1]. Hội Nông dân trong khóa V (2008 - 2013) cũng đã cho 2,4 triệu lượt hộ vay, với tổng dư nợ 37.990 tỷ đồng; 664.900 lượt hộ vay, với tổng dư nợ 16.000 tỷ đồng từ Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn[2].

[1] Báo cáo đánh giá phong trào phụ nữ và kết quả hoạt động của Hội LHPN Việt Nam nhiệm kỳ 2007 - 2012.

[2] Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Hội Nông dân Việt Nam (khóa V).

Bảng 4: Vốn tín thác của VBSP thông qua các tổ chức trung gian

Đơn vị: Tỉ đồng

Tổ chức	2003		2004	
	Tổng	%	Tổng	%
Hội Nông dân	3,094.2	37.5%	4,239.4	36.5%
Hội Phụ nữ	2,786.5	33.8%	4,391.5	37.8%
Đoàn Thanh niên	62.9	0.8%	323.7	2.8%
Hội Cựu chiến binh	346.9	4.2%	1,004.4	8.7%
Các tổ chức khác	1,958.0	23.7%	1,650.2	14.2%
Tổng	8,248.5	100%	11,609.2	100%

Nguồn: Sakata (2006)

Theo báo cáo tài chính (đã kiểm toán) năm 2013 của VBSP, chi phí tín thác của VBSP chi trả cho các tổ chức chính trị - xã hội trong năm 2013 là 1.861.763 triệu đồng (1.862 tỷ đồng), và 1.412.177 triệu đồng (1.412 tỷ đồng) trong năm 2012.

Tính trượt giá theo lạm phát, chúng tôi có thể ước tính giá trị của chi phí tín thác VBSP trả cho các tổ chức đoàn thể, hội đặc thù nhằm hỗ trợ các hoạt động cho vay của ngân hàng trong năm 2014 là khoảng 2066,1 tỷ đồng[1].

III. NGUỒN THU TỪ HỢP TÁC, VIỆN TRỢ CỦA CÁC TỔ CHỨC QUỐC TẾ

Nhiều tổ chức quần chúng công, đặc biệt là các tổ chức kiêm nhiệm các nhiệm vụ liên quan đến các hoạt động như xóa đói giảm nghèo, phổ cập giáo dục, bình đẳng giới… nhận được nhiều viện trợ từ các tổ chức trong nước và quốc tế. Do các tổ chức này không công bố cụ thể báo cáo tài chính hàng năm, nên rất khó xác định con số này chính xác là bao nhiêu. Theo thống kê từ Ban Điều phối Viện trợ nhân dân (2014),

[1] Chúng tôi không có số liệu từ VBSP cho năm 2014 nên sử dụng chỉ số lạm phát để ước tính.

trong năm 2014 viện trợ Phi chính phủ cho Việt Nam đạt 300 triệu USD, trong đó, một phần lớn được phân bổ cho đối tác ở địa phương là các tổ chức đoàn thể[1].

Trong quá trình nghiên cứu thực địa, một số đoàn thể tại địa phương có đưa ra con số khai thác nguồn lực quốc tế phục vụ công tác Đoàn và phong trào thanh thiếu niên. Ví dụ, ở tỉnh đoàn Kiên Giang, số vốn này là 765 triệu đồng (năm 2014)[2]. Các đơn vị khác, như tỉnh đoàn Bình Định, VUSTA Bình Định, Hội Phụ nữ Kiên Giang, đều cho biết nhận được một số nguồn vốn hỗ trợ từ các cơ quan, chính phủ nước ngoài. Con số này, tuy không được tiết lộ chi tiết, nhưng rơi vào khoảng "vài trăm triệu", theo các tổ chức quần chúng công mà nhóm nghiên cứu làm việc tại thực địa[3].

Lấy danh mục dự án kêu gọi viện trợ Phi chính phủ của Đà Nẵng[4] năm 2015 làm cơ sở tính toán, ta có tỷ lệ giá trị dự án các tổ chức quần chúng công làm đối tác/tổng giá trị viện trợ Phi chính phủ tại địa phương là 7,51 : 67,57 = 11,11%[5]. Như vậy, ước tính giá trị dự án mà các tổ chức quần chúng công làm đối tác là 11,11% x 300 = 33,33 triệu USD. Quy đổi theo tỷ giá USD/VND của Vietcombank vào ngày 31/12/2014 là 21.380 đồng/USD, ước lượng giá trị các dự án hợp tác quốc tế mà MTTQ, đoàn thể, và hội đặc thù làm đối tác là 712,6 tỷ đồng.

IV. NGUỒN THU TỪ PHÍ QUẢN LÝ CÁC LOẠI QUỸ VẬN ĐỘNG TỪ XÃ HỘI

Ngoài các nhiệm vụ dân vận được giao, các tổ chức đoàn thể và MTTQ còn chịu trách nhiệm vận động người dân đóng góp, ủng hộ các quỹ về an sinh - xã hội như xóa đói giảm nghèo, phòng chống thiên tai, hay gần

[1] comingo.com.vn, Hội nghị tổng kết về công tác Phi chính phủ nước ngoài năm 2014.
[2] Công tác đoàn và phong trào thanh thiếu nhi năm 2014, tỉnh đoàn Kiên Giang.
[3] Phỏng vấn BĐ7, BĐ9, KG9.
[4] Đây là tỉnh có số liệu chi tiết nhất về đối tác nhận hỗ trợ và có mức nhận viện trợ bằng mức trung bình cả nước.
[5] Danh mục dự án đề nghị viện trợ 2015, UBND TP. Đà Nẵng.

đây là ủng hộ các chương trình về biển đảo[1]. MTTQ được trích phần trăm phí quản lý các loại quỹ này, nhưng tối đa không quá 5% tổng số quỹ[2]. Theo thông tin từ thực địa, MTTQ các cấp thường trích loại 3,5% tổng số tiền của quỹ để phục vụ cho công tác quản lý. Theo quy định quản lý của Quỹ an sinh - xã hội, quỹ phân chia thành ba cấp quản lý: tỉnh/thành, quận/huyện, và phường/xã/thị trấn[3].

Ở Hà Nội, quy mô cấp thành phố của quỹ "Vì người nghèo" là 52,4 tỷ đồng, quỹ khắc phục thiên tai khoảng 20 tỷ đồng, và quỹ vì biển đảo là khoảng 26 tỷ đồng trong năm 2014[4]. Như vậy tổng quy mô quỹ do MTTQ Hà Nội quản lý là 98,4 tỷ đồng. Giả định mức trích quỹ quản lý của MTTQ là 3,5%, thì số tiền quỹ MTTQ cấp thành phố giữ lại là 3,44 tỷ đồng. Ở cấp quận/huyện, khảo sát cho thấy trung bình mỗi đơn vị hành chính cấp huyện (tính cả phường) đạt số quỹ "Vì người nghèo" trên 1 tỷ đồng. Lấy ba mẫu (quận Hai Bà Trưng, huyện Ba Vì và quận Thanh Xuân), trung bình một đơn vị cấp quận/huyện ở Hà Nội vận động được 1,6 tỷ đồng (trong năm 2014). Như vậy, ước tính số tiền mà MTTQ cấp quận/huyện ở Hà Nội vận động được là 30 x 1,6 = 48 tỷ đồng. Ước tính mức phí quản lý là 48 x 0,035 = 1,68 tỷ đồng. Vậy tổng mức phí quản lý quỹ ước tính của MTTQ các cấp tại Hà Nội là 5,12 tỷ đồng.

Ở Bình Định, quy mô quỹ "Vì người nghèo" cấp tỉnh trong năm 2014 rơi vào khoảng 13 tỷ đồng, quỹ hỗ trợ thiên tai là 14 tỷ đồng[5]. Theo đó, ước tính mức trích phí quản lý của MTTQ là khoảng 945 triệu đồng.

Ở Tây Sơn, Bình Định, quy mô quỹ "Vì người nghèo" rơi vào khoảng 1 tỷ đồng, quỹ an sinh xã hội là 2,3 tỷ đồng[6]. Như vậy, có thể

[1] Phỏng vấn HN4, KG1, BĐ6.
[2] Phỏng vấn BĐ11, Thông tư số 77/2007/TT-BTC.
[3] Phỏng vấn BĐ6 và một số văn bản quy định tại địa phương.
[4] Phỏng vấn HN4.
[5] Phỏng vấn BĐ6.
[6] baobinhdinh.com.vn, *Tây Sơn: Chăm lo cho người nghèo.*

ước tính mức phí quản lý cho MTTQ tại địa phương này là 115 triệu đồng. Với số đơn vị hành chính cấp huyện của Bình Định là 11, ước tính chi phí quản lý các loại quỹ này ở cấp huyện là 1,265 tỷ đồng.

Ở xã Tây Xuân, huyện Tây Sơn, ước tính mức vận động các quỹ rơi vào khoảng 200 triệu đồng[1], như vậy, mức phí quản lý ước tính ở xã là khoảng 7 triệu đồng. Với số đơn vị hành chính cấp xã ở Bình Định là 159 (Tổng cục Thống kê, 2012), có thể ước lượng số chi phí quản lý các loại quỹ về an sinh - xã hội ở Bình Định là 159 x 7=1.113 (triệu đồng). Như vậy, có thể ước tính chi phí quản lý các loại quỹ về an sinh - xã hội do đoàn thể, đại diện là MTTQ, quản lý trong năm 2014 ở Bình Định là 3.323 tỷ đồng.

Ở Kiên Giang, MTTQ có quy mô quỹ "Vì người nghèo" của tỉnh là 70 tỷ đồng (cả ba cấp). Quỹ an sinh - xã hội vận động được riêng khoảng 200 tỷ đồng, tính cả các tổ chức thành viên (như Đoàn Thanh niên, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ)[2]. Như vậy, chi phí quản lý các quỹ của MTTQ và các tổ chức thành viên trong năm 2014 ở Kiên Giang rơi vào khoảng 9,45 tỷ đồng.

Nếu lấy mẫu là 3 địa phương khảo sát, ta có số phí quản lý trung bình các quỹ vận động từ đoàn thể, đại diện là MTTQ, ở một tỉnh là: (9,45 + 3,32 + 5,12) : 3 = 5,96 tỷ đồng.
Ước lượng mức phí quản lý các loại quỹ vận động do đoàn thể, MTTQ trên quy mô cả nước như vậy bằng: 5,96 x 63 = 375,75 tỷ đồng.

[1] Phỏng vấn BĐ14.
[2] Phỏng vấn KG1, KG2.

CHƯƠNG V

Ước tính chi phí cơ hội và chi phí ẩn từ tài sản cố định và nguồn nhân lực của các tổ chức quần chúng công

I. CHI PHÍ CƠ HỘI TỪ TÀI SẢN CỐ ĐỊNH

Các tổ chức đoàn thể và một số hội đặc thù được nhà nước hỗ trợ trụ sở làm việc trên tất cả các cấp. Ở cấp Trung ương và cấp tỉnh, các tổ chức này thường được phân bổ trụ sở làm việc riêng; ở các cấp thấp hơn (quận/huyện, xã/phường, thôn), các tổ chức thường chia sẻ trụ sở với nhau. Ngoài ra, một số tổ chức như Đoàn Thanh niên và Hội Phụ nữ được cấp thêm đất để xây dựng các công trình phục vụ cho hoạt động đặc thù của tổ chức như cung văn hóa thanh niên, trung tâm dạy nghề và trường đào tạo.

1. Cấp địa phương

Để ước lượng tổng giá trị bất động sản của các tổ chức quần chúng công tại các địa phương, nhóm nghiên cứu có những giả định sau:

(1) Tương tự chính sách biên chế, chính sách về phân, cấp bất động sản để các tổ chức quần chúng công thực hiện nhiệm vụ của mình là bình đẳng giữa các địa phương và giữa các tổ chức đoàn thể. Điều này phù hợp với thực tiễn khảo sát thực địa của nhóm nghiên cứu (nhóm MTTQ và 6 đoàn thể có trụ sở với quy mô tương đương

nhau. Giá trị bất động sản ước tính mà các tổ chức quần chúng công sử dụng ở Kiên Giang và Bình Định tương đương nhau (lần lượt là 1.407,9 tỷ đồng và 1.319,57 tỷ đồng), mặc dù các tỉnh này rất khác nhau về quy mô kinh tế, hành chính, cũng như đặc điểm địa lý, xã hội.

(2) Lấy giá đất quy định của chính quyền địa phương tại nơi đặt trụ sở của các tổ chức quần chúng công năm 2014 để tính toán.

(3) Về chi phí xây dựng công trình: với những công trình mới xây dựng, lấy chi phí thực tế để xây dựng làm giá trị tính toán. Với những công trình không xác định được cụ thể chi phí xây dựng, ước lượng dùng các hệ số như sau: Với công trình ở thành phố Quy Nhơn, tỉnh Bình Định, chi phí xây dựng/m^2 là 26 triệu đồng. Con số tham chiếu này được tính bằng cách lấy tổng chi phí đầu tư xây dựng/diện tích đất xây dựng của tỉnh đoàn Bình Định[1]. Sử dụng giả định (1), ước tính giá trị xây dựng/m^2 của các tổ chức khác là 26 triệu đồng.

(4) Với các địa phương khác, sử dụng hệ số tính toán là: giá đất = 0,17 x giá trị xây dựng, dựa trên tính toán về trị giá đất và giá xây dựng của hai tỉnh áp dụng chính sách tập trung trụ sở của MTTQ, các cơ quan đoàn thể và hội đặc thù là Long An và Quảng Ninh[2].

(5) Áp dụng (1), giả định số trung bình của giá trị bất động sản của TTQ, đoàn thể và các hội đặc thù tại Kiên Giang và Bình Định là con số trung bình của cả nước (m).

[1] tuoitrebinhdinh.vn, *Khánh thành trụ sở cơ quan Tỉnh đoàn.*

[2] Quảng Ninh vừa khởi công xây dựng tòa nhà trụ sở cho khối đoàn thể với trị giá 360 tỷ VND trên diện tích 7500 m^2 (baoquangninh.com.vn, *Khởi công công trình Trụ sở Liên cơ quan số 4*). Tính giá trị đất theo quy định của tỉnh tại vị trí đó là 8 x 7500 = 60 tỷ đồng (tỷ lệ giá đất/tổng giá trị công trình = 16%), ta có trị giá xây dựng của tòa nhà là 300 tỷ đồng. Do trụ sở này được dùng cho 8 tổ chức (tổ chức kinh doanh, ban xây dựng Đảng, MTTQ và 5 đoàn thể), có thể ước lượng chi phí trụ sở cho mỗi tổ chức là 37,5 tỷ VND).
Tham khảo thêm chi phí xây dựng trụ sở cho MTTQ và đoàn thể ở Long An (217 x 0,84% = 182 tỷ đồng) (longan.gov.vn, *Thường trực Tỉnh ủy cho ý kiến đối với thiết kế dự án xây dựng trụ sở các cơ quan Mặt trận, đoàn thể tỉnh*) ta có chi phí xây dựng trung bình cho mỗi tổ chức ở đây là 30 tỷ đồng. Như vậy, có thể tạm ước lượng chi phí trụ sở (trừ đất) của đoàn thể là (30 + 37,5) : 2 = 33,75 tỷ đồng.

❖ Ước tính giá trị bất động sản do các tổ chức quần chúng công quản lý tại Kiên Giang

Các trụ sở của các tổ chức quần chúng công ở Kiên Giang được bố trí ở những địa điểm thuận lợi, ở trung tâm thành phố và một số cơ quan như Tỉnh đoàn và MTTQ thì vừa được xây mới. Diện tích trung bình (tạm tính) của trụ sở các đoàn thể và MTTQ là 500m^2. Theo bảng giá đất quy định tại đường Nguyễn Trung Trực của UBND tỉnh Kiên Giang[1], là nơi đặt trụ sở của Tỉnh đoàn và Hội Phụ nữ (MTTQ và các đoàn thể khác ở khu vực nằm trong bán kính 2 km của trục đường này), giá trị 1m^2 mặt đường là 11 triệu đồng. Tính sơ bộ, giá trị bất động sản của trụ sở các đoàn thể và MTTQ ở Kiên Giang là 500 x 11 x 6 = 33 tỷ đồng. Lấy mức kinh phí xây dựng trụ sở ở tỉnh Quảng Ninh và Long An làm mốc, ước lượng giá trị của trụ sở các cơ quan đoàn thể là 33,75 x 6 = 202,5 tỷ đồng.

Ngoài ra, Tỉnh đoàn còn có Nhà thiếu nhi cấp tỉnh, trung tâm hoạt động Thanh thiếu niên, và Trung tâm dạy nghề thanh niên tỉnh. Cả ba địa điểm này đều ở vị trí có giá trị nhất về đất đai ở Kiên Giang (đường Nguyễn Trung Trực và khu lân cận). Sử dụng công cụ tính toán diện tích của Google Earth Pro, ước lượng diện tích của Nhà Thiếu nhi là khoảng 1.900m^2, Trung tâm Dạy nghề Thanh niên là 5.200 m^2 từ giấy phép của tỉnh tại khu lấn biển[2], Trung tâm hoạt động Thanh thiếu niên là 420 m^2. Vậy trị giá của khu đất của Nhà thiếu nhi và Trung tâm hoạt động Thanh thiếu niên là: (1.900 + 420) x 11[3] = 25,52 tỷ đồng. Giá trị khu đất ở khu lấn biển là: 5200 x 1,1 triệu[4] = 9,36 tỷ đồng. Như vậy, tổng giá trị đất của các tổ chức trực thuộc Tỉnh đoàn là 34,8 tỷ đồng. Lấy tỷ lệ giá trị đất đai/tổng giá trị tài sản tính ở trên là 0,17, ước tính tổng giá trị bất động sản của nhóm này là 34,8 : 0,17 = 205,1 tỷ đồng.

[1] Quyết định 31/2013/QĐ-UBND về bảng giá đất năm 2014 tỉnh Kiên Giang.
[2] tuoitre.vn, *Kiên Giang: Xây dựng trung tâm dạy nghề và nhà cưới thanh niên.*
[3] Tính theo giá đất đường Nguyễn Trung Trực.
[4] Theo quy định giá đất khu lấn biển của UBND tỉnh Kiên Giang.

Ở nhóm hội đặc thù, Hội Nhà báo tỉnh Kiên Giang được cấp một căn nhà ba tầng, diện tích gần 100 m^2. Diện tích và quy mô của VUSTA Kiên Giang cũng tương tự (nhà ba tầng và diện tích gần 100m^2)[1]. Căn cứ vào khung giá đất do UBND tỉnh quy định, ước tính giá trị của trụ sở VUSTA là: (100 x 4,2) : 0,17 + 100 x 4,2 = 2.890.588.235 đồng (2,89 tỷ đồng). Do không phải tất cả hội đặc thù đều có mặt ở trên địa bàn tỉnh (ví dụ như VCCI hay Hội Nhà văn), nhóm nghiên cứu lấy con số trung bình số hội xuất hiện trên địa bàn hai tỉnh Bình Định và Kiên Giang là 18 (trừ đi Hội Sinh viên trực thuộc Đoàn Thanh niên). Từ đó, ước tính giá trị trụ sở các hội đặc thù được Nhà nước tài trợ ở tỉnh Kiên Giang là 2,89 x 18 = 52 tỷ đồng. Như vậy, tổng giá trị bất động sản mà Nhà nước hỗ trợ trụ sở cho các tổ chức quần chúng công (cấp tỉnh) ở Kiên Giang ước đạt 527,4 tỷ đồng.

Bảng 5: Giá trị bất động sản các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh ở Kiên Giang

	Giá trị đất (tỷ đồng)	Giá trị xây dựng (tỷ đồng)	Tổng giá trị
Các tổ chức quần chúng công	33	202,5	235,5
Đơn vị thuộc Tỉnh đoàn	34,86	205,1	239,9
Hội đặc thù	7,56	44,44	52
Tổng giá trị (trụ sở tỉnh)			527,4

Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu

Ở khu vực địa phương khảo sát thực địa (thị xã Hà Tiên), Thị đoàn được cấp tòa nhà trụ sở riêng, trong khi các hội đoàn thể khác cùng MTTQ chung trụ sở. Ước lượng dùng Google Earth Pro, diện tích đất mặt bằng của Thị đoàn là khoảng 720m^2. Sử dụng bảng giá đất theo quy định, ta ước lượng giá trị bất động sản Thị đoàn là 720 x 2 : 0,17 + 720 x 2 = 9.910.670.588,240 đồng (9,9 tỷ đồng). Với các cơ quan đoàn thể khác, diện tích đất ước tính là 1.050m^2.

[1] Phỏng vấn KG4, KG7.

Tính theo giá đất quy định, ước tính giá trị bất động sản còn lại là: (1.050 x 2) : 0,17 + 1.050 x 2 = 14.452.941.200 đồng (14,4 tỷ đồng). Như vậy, ước tính tổng giá trị bất động sản từ trụ sở là 12,4 + 8,5 = 24,3 tỷ đồng. Diện tích đất Nhà thiếu nhi là khoảng 1 ha[1] (10.000m^2). Tính theo giá đất quy định, ta có giá trị bất động sản của Nhà thiếu nhi Hà Tiên là 10.000 x 0,5 : 0,17 + 10.000 x 0,5 = 34.411.764.700 đồng (34,4 tỷ đồng). Tổng giá trị bất động sản của các tổ chức quần chúng công ở Hà Tiên ước tính bằng 24,3 + 34,4 = 58,7 tỷ đồng. Nếu lấy Hà Tiên làm mẫu tham khảo, ta có giá trị bất động sản từ các tổ chức quần chúng công trên toàn tỉnh là: 58,7 x 15 = 880,5 tỷ đồng.

Bảng 6: Giá trị bất động sản từ trụ sở các tổ chức quần chúng công **ở thị xã Hà Tiên và toàn tỉnh**

	Giá trị đất (tỷ VND)	Giá trị xây dựng (tỷ VND)	Tổng giá trị
MTTQ và đoàn thể	2,1	12,3	14,4
Thị đoàn	1,4	8,5	9,9
Nhà thiếu nhi	5,0	29,4	34,4
Tổng giá trị (thị xã Hà Tiên)	8,5	50,2	58,7
Tổng giá trị (toàn tỉnh, 15 đơn vị cấp huyện)			880,5

Nguồn: Tính toán từ nhóm nghiên cứu

Như vậy, tổng giá trị tài sản bất động sản của cả tỉnh (cộng thêm trụ sở của các tổ chức quần chúng công ở TP. Rạch Giá) là 880,5 + 527,4 = 1407,9 tỷ đồng.

❖ Ước tính giá trị bất động sản do các tổ chức quần chúng công quản lý tại Bình Định

Tương tự, áp dụng phương pháp ước lượng ở Kiên Giang với tỉnh Bình Định. Ta có kết quả như sau[2]:

[1] Phỏng vấn KG10.

[2] Giá đất lấy theo bảng giá đất năm 2014 do UBND tỉnh Bình Định ban hành.

Bảng 7: Giá trị ước tính trụ sở các tổ chức quần chúng công cấp tỉnh ở Bình Định

Đơn vị cấp tỉnh	Diện tích (m^2)	Giá trị đất (tỷ đồng)	Giá trị xây dựng	Tổng giá trị (tỷ đồng)
MTTQ[1]	1024	16,38	26,66[2]	43,04
Hội phụ nữ	896	17,43	23,29[3]	40,72
Tỉnh đoàn[4]	453	1,85	11,8	13,65
Trung tâm hoạt động thanh thiếu nhi[5]	30.000[6]	123	39,4	162,4
Trung tâm việc làm thanh niên	1.750	7,18	45,5	52,68
Hội Nông dân	962	19,53	25,01	44,54
Hội Cựu chiến binh	576	8,64	14,97	23,61
Công đoàn	640	5,44	16,64	22,08
Các hội đặc thù (15 hội)[7]	119x15[8]=1.785	30,15	46,41	76,56
Tổng	6.336	99,42	164,78	479,28

Huyện Tây Sơn[1] và các đơn vị hành chính cấp huyện ở Bình Định

Bảng 8: Giá trị tài sản cố định của các tổ chức quần chúng công ở huyện Tây Sơn và đơn vị hành chính cấp huyện của tỉnh Bình Định (2014)

Đơn vị cấp tỉnh	Diện tích (m^2)	Giá trị đất (tỷ đồng)	Giá trị xây dựng	Tổng giá trị (tỷ đồng)
Các tổ chức quần chúng công	1.978	3,96	23,4	27,36
Huyện đoàn	1.120	2,13	12,5	14,63
Nhà thiếu nhi huyện Tây Sơn[9]	10.000	5	29,4	34,4
Tổng (huyện Tây Sơn)	13.098	11,09	65,3	76,39
Toàn tỉnh (11 đơn vị cấp huyện)		121,99	718,3	840,29

Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu

[1] Giả định giá đất= 0,17 x (giá trị xây dựng của bất động sản thuộc quản lý của các tổ chức quần chúng công).

Như vậy, ước tính tổng giá trị bất động sản mà MTTQ đoàn thể, và các hội đặc thù sử dụng trên địa bàn toàn tỉnh là 840,29 + 479,28 = 1319,57 tỷ đồng.

Qua kết quả ước lượng của hai tỉnh, ta có:

$$m = (1407,9 + 1319,57) : 2 = 1363,74 \text{ tỷ đồng.}$$

Vậy ước tính giá trị bất động sản mà MTTQ, các tổ chức đoàn thể và hội đặc thù các địa phương nắm giữ là 1.363,74 x 63 = 85.915,62 tỷ đồng.

4. Ước tính giá trị tài sản cố định cấp Trung ương của các tổ chức quần chúng công

Để ước tính giá trị tài sản cố định do các tổ chức quần chúng công cấp Trung ương quản lý, nghiên cứu có những giả định sau:

(1) Chính sách phân, cấp bất động sản cho Trung ương hội của các tổ chức quần chúng công là bình đẳng.

(2) Giá trị xây dựng được tính theo tỷ lệ = 10% giá trị đất (do đặc thù của Hà Nội có mặt bằng giá đất cao nhất cả nước). Đây là con số tạm tính từ giá trị đền bù mặt sàn xây dựng cao nhất của Hà Nội (7,2 triệu đồng/m^2)[1].

(3) Với trụ sở mới xây, ví dụ như tòa nhà trụ sở Trung ương Hội Nông dân tại đường Tôn Thất Thuyết, Cầu Giấy; ước tính giá trị tài sản xây dựng bằng với giá trị đất trên cơ sở so sánh với các công trình quy mô tương đương (trụ sở liên ngành các đoàn thể vừa khởi công xây dựng ở Quảng Ninh).

(4) Dùng công cụ Google Earth Pro, ước lượng diện tích đất và giá trị tương đương của trụ sở Trung ương các đoàn thể và một số hội đặc thù.

(5) Giá đất được tính theo khung quy định theo từng vị trí đặt trụ sở của UBND TP. Hà Nội cho năm 2014.

[1] Thanhnien.com.vn, *Giá đền bù nhà ở Hà Nội cao nhất là 7,2 triệu đồng/m^2.*

(6) Ngoài đất dùng để đặt trụ sở, tính thêm các đơn vị trực thuộc của các đoàn thể. Cụ thể: *Hội Nông dân* (trường Cán bộ hội Nông dân, Trung tâm Dạy nghề nông dân, tạp chí Nông thôn mới). Ngoài ra còn có ít nhất 30 trung tâm dạy nghề Hội Nông dân trên cả nước[1]. Như vậy, Hội Nông dân có 32 đơn vị trực thuộc.

Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam có 15 đơn vị trực thuộc ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, gồm: ĐH Công đoàn (2 cơ sở), báo Lao động, báo Người lao động, nhà in Công đoàn (2 cơ sở), ĐH Tôn Đức Thắng (4 cơ sở, 2 cơ sở ở TP. Hồ Chí Minh), Viện Nghiên cứu KHKT Bảo hộ lao động (2 cơ sở), Tạp chí Lao động và Công đoàn/Nhà xuất bản Lao động (chung trụ sở). Riêng Nhà Văn hóa Công đoàn (có giá trị ước tính 33 tỷ đồng) do Liên đoàn Lao động Hà Nội quản lý, áp dụng giả định (1) ở phần các địa phương, nghiên cứu giả định tất cả các địa phương trên cả nước đều có hệ thống nhà văn hóa công đoàn. Do đó, giá trị ước tính của riêng hệ thống nhà văn hóa công đoàn là 2 x 33 + 61 x 2200 x 5[2] = 737 tỷ đồng. Hệ thống nhà nghỉ, khách sạn công đoàn sẽ được tính riêng ở phần trường hợp điển hình.

Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam: có 1 trường cao đẳng, 4 trung cấp nghề, 36 trung tâm dạy nghề và hỗ trợ việc làm[3]. Chưa tính các trung tâm khác thuộc Hội Phụ nữ, giả định hội có 43 cơ sở trực thuộc (gồm cả báo Phụ nữ và trường Cán bộ phụ nữ).

(7) Sử dụng giả định (1), với *41 đơn vị trực thuộc của Trung ương đoàn*[4] chưa có thông tin cụ thể, ta ước tính dựa trên số liệu của Công

[1] cand.com.vn, *Đức hỗ trợ dạy nghề cho nông dân Việt Nam;* baobacninh.com.vn, *Khánh thành trung tâm dạy nghề và hỗ trợ nông dân.* Giả định diện tích trung bình của trung tâm dạy nghề nông thôn các tỉnh là 3.000 m^2, giá đất trung bình là 5 triệu đồng/m^2.

[2] Lấy giá đất bình quân của các đô thị trên cả nước là 5 triệu đồng/m^2, với diện tích trung bình là 2.200 m^2, trị giá Trung tâm Văn hóa công đoàn của Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh có giá trị như nhau.

[3] Theo Quyết định số 295/QĐ-TTG về Đề án "Hỗ trợ phụ nữ học nghề, tạo việc làm giai đoạn 2010 - 2015".

[4] thanhnienviet.vn, *Nâng cao chất lượng đội ngũ viên chức thuộc Trung ương Đoàn TNCS Hồ Chí Minh.*

đoàn (có 15 đơn vị phụ thuộc)[1]. Với 15 đơn vị phụ thuộc, diện tích của những đơn vị này là 916.421 m^2. Vậy với 41 đơn vị trực thuộc của Đoàn, ước lượng diện tích là 2.504.884 m^2. Lấy giá đất trung bình của 15 đơn vị phụ thuộc của Công đoàn (37,3 triệu đồng), sẽ có ước lượng giá trị bất động sản *Trung ương đoàn* quản lý.

Trụ sở Trung ương của các tổ chức quần chúng công được đặt tại trung tâm thành phố Hà Nội, địa phương có giá đất cao nhất cả nước. Vì vậy, đây cũng là một trong những tài sản có giá trị rất lớn mà nhà nước hỗ trợ cho các tổ chức trên. Qua tính toán, với điều kiện của những giả định như trên, nhóm nghiên cứu ước lượng như sau:

Bảng 9: Giá trị bất động sản do Trung ương hội của MTTQ, tổ chức đoàn thể nắm giữ[2]

Cơ quan	Diện tích đất (m^2)	Giá trị đất quy đổi (tỷ đồng)	Tổng giá trị (+ giá trị xây dựng)
MTTQ Việt Nam	1.000	121	133,1
Hội Nông dân (cùng 7 đơn vị sự nghiệp)	197.620	1.298	1.428
Hội Phụ nữ	133.700	1.212	1.493,2
Hội Cựu chiến binh	1.500	132	145,2
Đoàn thanh niên (cùng 41 đơn vị trực thuộc)	2.506.905	93.639	102.982,767
Công đoàn (gồm: trụ sở, nhà XB LĐ, trụ sở báo LĐ, ĐH CĐ, Trung cấp dạy nghề, Công ty du lịch, ĐH Tôn Đức Thắng, Viện CN và CĐ, trụ sở báo NLĐ, Cung Việt Xô, các nhà văn hóa công đoàn trên 63 tỉnh)	918.581	11.276	12.404
Tổng giá trị bất động sản khối đoàn thể	3.759.306	107.678	118.586,3

Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu

[1] Lý do chọn Công đoàn để tính giá trị bất động sản cho Trung ương đoàn là: 1. Là hai tổ chức có lượng đơn vị trực thuộc đông nhất ở cấp Trung ương. 2. Đều có những đơn vị trực thuộc mà mạng lưới hoạt động được phủ đến cấp tỉnh (nhà văn hóa công đoàn và nhà văn hóa thanh niên).

[2] Giá trị đất được lấy theo khung giá đất từng khu vực của UBND TP. Hà Nội.

Bảng 10: Tổng giá trị bất động sản Trung ương hội đặc thù[1]

Cơ quan	Diện tích (m^2)	Giá trị đất (tỷ đồng)	Tổng giá trị (+giá trị xây dựng)
VUSTA	650	59	64,9
VUFO	450	37,8	41,58
Hội Nhà văn	306	17,1	18,81
Hội Người cao tuổi	644	56,7	62,37
Trung bình	512,5	42,65	46,915
28 hội đặc thù	14.350	1.194,2	1.313,62

Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu.

Vậy giá trị bất động sản mà cơ quan Trung ương của các tổ chức quần chúng công quản lý ước tính đạt: 1.313,62 + 118.586,3 = 119.899,92 tỷ đồng.

Như vậy, có thể ước lượng giá trị kinh tế của khối tài sản bất động sản của các tổ chức quần chúng công trên cả nước là: giá trị Trung ương hội (119.899,92 tỷ đồng) + giá trị địa phương (85.915,62 tỷ đồng) = **205.815,54 tỷ đồng (205,82 nghìn tỷ đồng).**

5. Ước lượng chi phí cơ hội hàng năm đến từ tài sản cố định

Coi giá trị ước tính của bất động sản do các tổ chức quần chúng công quản lý ở trên tương đương với nguồn vốn có thể sử dụng cho xã hội. Nhóm nghiên cứu ước tính giá trị có thể tạo ra từ nguồn vốn đó theo ba kịch bản như sau.

❖ Kịch bản tốt

Nếu lấy tỷ suất lợi nhuận/vốn của doanh nghiệp nhà nước làm mốc so sánh[2] (16,47% trong năm 2014), có thể ước lượng giá trị có thể tạo

[1] Giá trị đất được lấy theo khung giá đất từng khu vực của UBND TP. Hà Nội.

[2] Báo cáo tình hình và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh năm 2013 của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và DN có cổ phần, vốn góp của NN (bộ Tài chính, 2015).

ra từ khối giá trị bất động sản trên của các tổ chức quần chúng công là 205.82 x 0.1647 = 33,89 nghìn tỷ đồng trong năm 2014.

❖ Kịch bản trung bình

Lấy lãi suất huy động của Vietcombank tháng 1/2014 là 7,5% cho lãi suất kỳ hạn 1 năm cho doanh nghiệp, ước lượng giá trị có thể tạo ra từ khối bất động sản trên là 15,44 nghìn tỷ đồng.

❖ Kịch bản thấp

Lấy chỉ số CPI của Việt Nam năm 2014 (4,09%) làm cơ sở tính toán, trong trường hợp giả định nguồn vốn đó không được sử dụng vào đầu tư, ước lượng chi phí cơ hội từ nguồn vốn đó là 8,41 nghìn tỷ đồng.

II. CHI PHÍ ẨN TỪ NGUỒN NHÂN LỰC

Ngoài các nguồn thu và chi phí cơ hội nói trên, một trong những nguồn lực lớn nhất mà các tổ chức quần chúng công sử dụng là nguồn nhân lực. Theo Tổng cục Thống kê (2012), hiện cả nước có 337.981 người[1] làm việc cho các tổ chức quần chúng công, chưa kể các cán bộ kiêm nhiệm. Con số này chiếm 1,1% tổng lực lượng xã hội. Khảo sát thực địa và nghiên cứu tại bàn cho thấy mức lương danh nghĩa của những người làm việc cho các cơ quan thuộc các tổ chức quần chúng công thấp hơn so với mức lương trung bình của lao động cùng trình độ tại địa phương. Khoảng chênh lệch này là chi phí ẩn của nhân lực khi tham gia hệ thống các tổ chức quần chúng công.

Đặc điểm này đúng ở cả 4 cấp khảo sát của nhóm nghiên cứu.

Với các vị trí làm việc tại Trung ương hội và tỉnh hội ở các địa phương lớn, yêu cầu về trình độ chuyên môn cao, thân niên làm việc, trong khi mức lương (do nhà nước cấp) được tính theo thang bậc quy

[1] Theo Tổng cục Thống kê (2012) và Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội (2014).

định và thấp hơn mức của cán bộ hành chính nhà nước. Ví dụ như mức lương của chủ tịch MTTQ Hà Nội chỉ tương đương với mức lương của phó chủ tịch UBND thành phố[1]. Với cán bộ cấp cao (lãnh đạo đoàn thể Trung ương, lãnh đạo đoàn thể TP. Hồ Chí Minh và Hà Nội), bậc lương của chuyên gia cao cấp bậc 1,2,3 dao động từ 8,8-10,0 (với mức lương cơ bản là 1,150 triệu đồng thì mức lương dao động từ 10 triệu đồng-11,5 triệu đồng)[2]. Cộng thêm mức phụ cấp công vụ và đoàn thể 55%[3], mức lương cán bộ đoàn thể cấp cao là từ 15-17,83 triệu đồng. Để tiện so sánh, tạm tính giá trị trung bình mức thu nhập cán bộ cấp cao là trung bình giữa hai số trên, 16,4 triệu đồng. Nếu lấy so sánh mức trần lương chuyên gia cao cấp được bộ Lao động - Thương binh và Xã hội quy định (20-40 triệu đồng cho chuyên gia thâm niên 10 - 20 năm)[4], mức chênh lệch giữa mức lương của lãnh đạo cấp cao các tổ chức quần chúng công là 45%.

Ở cấp huyện/thị xã/thành phố cấp tỉnh, mức lương trung bình của cán bộ các tổ chức quần chúng công rơi vào khoảng từ 2,34 - 4 lần mức lương cơ bản, tức từ 4,2 đến 7,1 triệu đồng (đã bao gồm phụ cấp). Như vậy, mức lương bình quân của cán bộ cấp này vào khoảng 5,66 triệu đồng. Ví dụ như ở huyện Tây Sơn (Bình Định), mức lương của bí thư Huyện đoàn là 5,8 triệu đồng/tháng, lương của phó chủ tịch MTTQ huyện là 7 triệu đồng (có phụ cấp thâm niên 25 năm công tác), được cho rằng thấp hơn mức lương của lao động phổ thông tại địa phương (thợ xây có tay nghề là 6 - 8 triệu đồng/tháng)[5]. Ở thị xã Hà Tiên (Kiên Giang), nơi lãnh đạo đoàn thể địa phương cho rằng mức lương thấp hơn mức lương lao động cùng trình độ trong khu vực[6] khoảng 40%. So sánh với mức lương người lao động có trình độ đại học trở lên trên cả nước

[1] Phỏng vấn HN4.
[2] Hướng dẫn số 52 HD/BTCTW.
[3] Thông báo số 13-TB/TW ngày 28/3/2011 của Bộ Chính trị, Nghị định số 34/2012/NĐ-CP ngày 15/4/2012.
[4] Thông tư 02/2015/TT-BLĐTBXH.
[5] Phỏng vấn BĐ10, BĐ11, BĐ12, BĐ13.
[6] Phỏng vấn KG9, KG10, KG11, KG12.

(6,6 triệu đồng[1]), chênh lệch mức lương giữa khối các tổ chức quần chúng công với mức lương chung cùng trình độ là 16%.

Ở cấp xã, mức lương của cán bộ đoàn thể theo quy định từ Nghị định số 204/2004/NĐ-CP và Nghị định số 92/2009/NĐ-CP, với những người có bằng cấp chuyên môm là từ 2,45 mức lương cơ bản (chủ tịch MTTQ) và 2,25 mức lương cơ bản (các đoàn thể khác). Cán bộ cấp xã không được hưởng phụ cấp 55%, do đó mức lương của họ là 2,82 triệu đồng/tháng. Lấy mức lương trung bình của lao động làm công ăn lương trên cả nước là 4,28 triệu đồng[2], chênh lệch mức lương của cán bộ cấp xã, có qua đào tạo với mức lương thực tế xã hội sẵn sàng trả là 35%.

Với cán bộ không chuyên trách, mức phụ cấp được hưởng là 1,1 lương cơ bản (phó chủ tịch MTTQ) và 1 mức lương cơ bản (với cấp phó của đoàn thể khác). Mức lương của họ là 1,3 triệu đồng/tháng và 1,2 triệu đồng/tháng. So sánh với mức lương lao động phổ thông bình quân của cả nước (3,3 triệu đồng/tháng)[3], ta có chênh lệch mức lương của nhóm cán bộ này với nhóm lao động phổ thông là 65%.

Giả định số cán bộ cao cấp ở mỗi Trung ương hội là 8 người (tương đương với lãnh đạo của các ban chuyên trách trung bình trong một hội), ước lượng số cán bộ cao cấp ở Trung ương hội là 272 người. Giả định lãnh đạo tỉnh hội là cán bộ cao cấp, vậy ước tính số cán bộ cao cấp ở địa phương là 2.142 người. Vậy ta có số cán bộ cao cấp được hưởng lương từ Trung ương và tỉnh hội các tổ chức quần chúng công là 2.414 người.

[1] Báo cáo điều tra Lao động và Việc làm 2013, GSO.
[2] Báo cáo điều tra Lao động và Việc làm năm 2013, GSO.
[3] Báo cáo điều tra Lao động và Việc làm năm 2013, GSO.

Bảng 11: Chi phí cơ hội sử dụng nguồn nhân lực trong hệ thống các tổ chức quần chúng công

Cán bộ	Số lượng	Tổng quỹ lương (năm, tỷ đồng)	Chênh lệch mức xã hội sẵn sàng trả	Chi phí cơ hội (tỷ đồng)
Cấp cao (lãnh đạo các tổ chức quần chúng công Trung ương, thành phố lớn, người có thâm niên, chuyên gia)	2.414	475,1	45%	213,8
Cán bộ cấp thành phố thuộc tỉnh, tỉnh, huyện, thị xã	128.695	8.648,3	16%	1.383,7
Cán bộ cấp xã	66.966	2.266,1	35%	793,1
Cán bộ không chuyên trách cấp xã	48.069	721	65%	468,65
Tổng	246.144			2.859,325

Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu

Qua phần ước tính nói trên, chi phí kinh tế của xã hội cho MTTQ, đoàn thể và các hội đặc thù ở Việt Nam trong một năm được ước lượng như bảng 12.

Với kịch bản trung bình, tổng chi phí kinh tế của xã hội cho các tổ chức quần chúng công là 52.688,91 tỷ đồng, và kịch bản thấp là 45.670,59 tỷ đồng.

Với kịch bản khả quan, tổng chi phí kinh tế của xã hội cho các tổ chức quần chúng công năm 2014 ước bằng 1,7% GDP của cả nước.

Bảng 12: Tổng chi phí kinh tế cho các tổ chức quần chúng công trong năm 2014 (kịch bản khả quan)

Các khoản chi phí của xã hội	Giá trị (tỷ đồng)
Ngân sách nhà nước	14.023,00
Nguồn thu từ hội phí	10.765,96
Phí uỷ thác từ VBSP	2.066,10
Thu từ hợp tác quốc tế	712,60
Thu từ quản lý các loại quỹ an sinh - xã hội	375,75
Chi phí cơ hội: bất động sản	33898,60
Hệ thống nhà nghỉ công đoàn[10]	6.450,00
Chi phí ẩn nguồn nhân lực	2.859,33
Tổng giá trị kinh tế	71151,40

Nguồn: Tính toán từ nhóm nghiên cứu

CHƯƠNG VI

Thực tế hoạt động của các tổ chức quần chúng công ở một số địa phương

I. HỆ THỐNG TỔ CHỨC VÀ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC QUẦN CHÚNG CÔNG TẠI ĐỊA PHƯƠNG

1. Địa phương và các bước thực hiện khảo sát

Do nghiên cứu áp dụng Khung Nghiên cứu Hệ thống khác biệt nhất (Most different systems design- MDSD), các địa phương được lựa chọn để tối đa hóa sự khác biệt về đặc điểm của biến kiểm soát z, nhằm đánh giá mức độ tương quan giữa hệ thống tổ chức các tổ chức quần chúng công với hiệu quả hoạt động của các tổ chức này.

Các địa phương được lựa chọn (nhìn bảng) có các đặc điểm khác nhau về vùng, miền; quy mô hành chính; quy mô dân số; và mức độ phát triển. Trong ba địa phương, hai địa phương sẽ có đặc điểm tương tự nhau, và tương đối khác biệt so với địa phương còn lại (ví dụ như Bình Định và Kiên Giang có diện tích tương đương, Hà Nội và Kiên Giang có GDP/đầu người tương đương, Bình Định và Kiên Giang đều có nền kinh tế biển phát triển mạnh).

Bảng 13: Đặc điểm các địa phương khảo sát

	Biến kiểm soát			
Địa phương	Quy mô hành chính (km^2)/đơn vị hành chính cấp huyện/đơn vị hành chính cấp xã	Quy mô dân số (người)	Mức độ phát triển (USD/ người/năm) (2012)	Vùng, miền
Hà Nội	+ 3.323,6/30/563	+ 6.844.100	+ 2.257	- ĐB sông Hồng
Bình Định	+ 6.050,6/11/147	+ 1.501.800	+ 1.330	-Duyên hải miền Trung
Kiên Giang	+ 6.348,5/15/133	+ 1.726.200	+ 2.026	-Nam Trung bộ

❖ Các bước thực hiện khảo sát

- Bước 1: Nghiên cứu sẽ trước tiên chỉ ra đặc điểm của hệ thống tổ chức các tổ chức quần chúng công tại các địa phương theo bốn tiêu chí:

- Chi phí ngân sách
- Chi phí cơ hội
- Công việc, nhiệm vụ hoàn thành
- Quan điểm của người trong cuộc (cán bộ, viên chức làm việc trong hệ thống các tổ chức quần chúng công.

- Bước 2: So sánh sự tương đồng và khác biệt giữa các địa phương, dưới thay đổi của biến kiểm soát z.

- Bước 3: Kết luận

2. Khảo sát thực địa tại địa bàn Hà Nội

Hà Nội là một trong hai địa phương có nền kinh tế tập trung và phát triển nhất cả nước. Điều này thúc đẩy sự phát triển về các mặt văn hóa và xã hội, tạo điều kiện hoạt động cho nhiều tổ chức xã hội dân sự.

Ngoài ra, đây cũng là nơi có nhiều thay đổi về địa giới và quản lý hành chính trong thời gian qua. Điều này tạo cho Hà Nội một vị thế đặc trưng cho quá trình hoạt động của các tổ chức quần chúng công.

Trong quá trình nghiên cứu trên địa bàn Hà Nội, nhóm nghiên cứu làm việc với hai cơ quan là Sở Nội vụ Hà Nội và MTTQ Hà Nội. Sở Nội vụ cho biết chỉ quản lý các hội đặc thù, không có quyền và trách nhiệm quản lý các đoàn thể[1].

Theo Tổng cục Thống kê (2012), ở Hà Nội có 7.979 các tổ chức quần chúng công, hiệp hội hoạt động, nhiều nhất trên cả nước.

❖ Chi phí ngân sách

Hà Nội là tỉnh có mức thu nhập trong mức cao nhất cả nước. Đó có thể là lý do vì sao hỗ trợ cho các tổ chức quần chúng công ở địa phương này khá cao: 150 tỷ đồng cho 5 tổ chức đoàn thể và MTTQ, 50 tỷ đồng cho hội đặc thù trong năm 2014. Đây là các khoản chỉ tính lương và định biên theo chi thường xuyên, tức chưa bao gồm kinh phí từ việc thực hiện nhiệm vụ Đảng và Nhà nước giao.

Về hội đặc thù, con số 50 tỷ đồng vốn hỗ trợ cho hội quần chúng cũng chỉ bao gồm kinh phí của UBND hỗ trợ cho hội hoạt động trong phạm vi thành phố (19 hội), trong khi Hà Nội có 1.714 hội đặc thù hoạt động trên toàn thành phố (gồm cả quận, huyện, xã)[2]. Vì vậy, con số thực tế có thể cao hơn nhiều, tùy vào mức phân bổ ngân sách của các cấp hành chính bên dưới.

Hội đặc thù là tên gọi khác của các hội được hưởng ngân sách, nhưng khi có quyết định 68[3] thì một loạt tổ chức mới cũng đề xuất, yêu cầu được coi là hội đặc thù để được hưởng ngân sách này. Ở Hà Nội có 1.174 hội được công nhận là hội đặc thù, trong đó có 347 biên chế/

1 Phỏng vấn HN1.

[2] Đề cương báo cáo làm việc với Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách của Sở Nội vụ, 2015.

[3] Quyết định số 68/2010/QĐ-TTG về việc quy định hội có tính đặc thù.

định mức lao động (trong đó 236 biên chế được hưởng lương như công chức)[1], trong đó có 160 biên chế thuộc hội hoạt động ở cấp dưới thành phố[2] (tức chưa được tính vào trong tổng số kinh phí của UBND thành phố, mà tùy thuộc vào mức hỗ trợ của UBND cấp dưới).

Về chế độ thù lao cho cán bộ làm việc cho hội đặc thù (theo Quyết định số 30/2010/QĐ-TTG): Chỉ có chế độ thù lao cho cấp chủ tịch nhưng thường thì ông này chỉ chỉ đạo chung chung và không làm gì. Còn các cấp phó, chánh văn phòng, những người hỗ trợ khác thì không có kinh phí hỗ trợ (từ ngân sách), dù yêu cầu công việc cao hơn[3].

Về đoàn thể, ý kiến của một cán bộ cấp cao trong MTTQ Hà Nội cho rằng họ không gặp nhiều khó khăn về tài chính trong quá trình hoạt động.

"Về kinh phí hoạt động, chúng tôi có ngân sách nhà nước đảm bảo nên không có khó khăn gì. Hàng năm đều có dự trù ngân sách cho các hoạt động. Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh thì không có khó khăn. Chỉ khó hơn là cấp xã/phường/quận huyện[4]."

Theo báo cáo ngân sách thành phố, MTTQ Hà Nội được cấp ngân sách hoạt động 31,3 tỷ đồng trong năm 2012.

Ở MTTQ, biên chế nhân sự cấp thành phố là 22 nhân sự. Hà Nội và Hà Tây gộp lại nên có 44 nhân sự đóng tại trụ sở. Hiện nay, chưa biết có giữ nguyên hay giảm xuống (biên chế ở các tỉnh là 22). Về thang bậc lương, cán bộ đoàn thể được coi là công chức, thang bậc lương theo công chức, nhưng lương thì hưởng thấp hơn một bậc, dù về "mặt chính trị thì ngang hàng, chức danh rất oai"[5]. Ví dụ như lương chủ tịch MTTQ chỉ ngang bằng phó chủ tịch UBND[6].

[1] Phỏng vấn HN3.
[2] Đề cương báo báo làm việc với Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách của Sở Nội vụ, 2015.
[3] Phóng vấn HN2.
[4] Phỏng vấn HN4.
[5] Phỏng vấn HN4.
[6] Phỏng vấn HN4.

Ở cấp cơ sở, Hà Nội thực hiện chính sách khoán hoạt động với các tổ chức chính trị - xã hội ở cấp xã, phường, thị trấn với mức hỗ trợ trung bình 44 triệu/đơn vị/năm[1].

❖ Chi phí cơ hội và chi phí ẩn

Với các hội có lịch sử hoạt động lâu dài, ở cấp thành phố có văn phòng hoạt động do Nhà nước cấp. Hội chỉ được sử dụng văn phòng chứ không được cho mượn hay kinh doanh các dịch vụ khác. Với các hội mới thành lập (thường là sau năm 2010) thì phải tự lo văn phòng, trong thủ tục thành lập phải có đảm bảo về địa điểm làm việc. Thành phố có tạo điều kiện cho các hội thuê tại Cung Trí Thức (Cầu Giấy)[2].

Số nhân lực được Nhà nước trả lương (có biên chế hoặc định biên) làm việc trên địa bàn Hà Nội, cho các hội đặc thù, là 347 người. Con số này chưa kể những người làm việc, có thể được trả lương, nhưng không nằm trong biên chế.

Về đoàn thể, trụ sở được cấp như cơ quan nhà nước, được sử dụng nhưng không được phép kinh doanh. Các cơ quan đoàn thể ở Hà Nội đều có trụ sở ở các khu vực trung tâm, trong khu vực tập trung nhiều cơ quan nhà nước. Ví dụ như MTTQ Hà Nội có trụ sở ở Lý Thường Kiệt, còn trụ sở của Hà Tây (cũ) được trả lại để phân cho cơ quan khác.

Theo thống kê của Tổng cục Thống kê (2012), ở Hà Nội có 15.172 người làm việc cho các tổ chức quần chúng công.

❖ Công việc, nhiệm vụ hoàn thành

Về nhiệm vụ, công việc của hội đặc thù, cơ quan quản lý nhà nước (Sở Nội vụ) cho biết tùy thuộc vào điều lệ hoạt động của hội, Sở không can thiệp. Chỉ trừ khi hội hoạt động không đúng chức năng, nhiệm vụ như đề ra thì sẽ bị thanh, kiểm tra và xử lý theo quy định.

[1] Quyết định số 30/2013/QĐ-UBND của UBND TP. Hà Nội.
[2] Phỏng vấn HN2.

Về nhiệm vụ của đoàn thể, các tổ chức đoàn thể ở Hà Nội thực hiện các nhiệm vụ được Đảng và Nhà nước giao phó theo các quy định của Trung ương Đảng và pháp luật. Ở Hà Nội, tổ chức được lựa chọn nghiên cứu là MTTQ. MTTQ Hà Nội có nhiệm vụ hoạt động "dân vận" là chủ yếu, với năm nhiệm vụ chính, bao gồm: Tuyên truyền, vận động nhân dân về chính sách của Đảng, nhà nước; Tổ chức các phong trào, vận động theo chính sách của Đảng (ba cuộc vận động chính và một phong trào lớn); Thực hiện nhiệm vụ "đại diện quyền làm chủ của nhân dân", cụ thể: giám sát, phản biện xã hội, tham gia xây dựng Đảng và chính quyền; Đối ngoại nhân dân; và Đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của MTTQ[1].

Ngoài các nhiệm vụ kể trên, MTTQ cấp thành phố có thể ký kết hợp tác với các cơ quan trong nước và ngoài nước để cùng hợp tác, làm chủ đầu tư trong một số lĩnh vực như xóa đói giảm nghèo, làm từ thiện[2].

Ngoài những nhiệm vụ được giao, MTTQ Hà Nội còn thực hiện một số hoạt động quyên góp từ nhân dân, do các cơ quan của Đảng và Nhà nước không có trách nhiệm làm việc này. Quyên góp cho hoạt động gì thì mở tài khoản cho hoạt động đó. Hiện nay, MTTQ Hà Nội quản lý ba quỹ:

- ❖ Quỹ phòng chống thiên tai lũ lụt: Quỹ thiên tai lũ lụt của thành phố còn khoảng 20 tỷ, quỹ này có năm huy động, có năm không. Năm nào nhiều thiên tai có thể huy động lên đến 30 tỷ.
- ❖ Quỹ vì người nghèo: hiện có khoảng 5 tỷ đồng, được cam kết khoảng 52 tỷ đồng.
- ❖ Gần đây có thêm quỹ ủng hộ Hoàng Sa, Trường Sa, vì tình trạng người dân chủ động ủng hộ đến các địa phương dẫn đến việc lộn xộn, phân bổ không phù hợp, nên Nhà nước giao cho MTTQ mở tài khoản và quản lý. Sau đó, MTTQ phân bổ lại cho các vùng.

[1] Báo cáo tổng kết công tác Mặt trận thành phố Hà Nội năm 2014, phương hướng và nhiệm vụ năm 2015.
[2] Phỏng vấn HN4.

MTTQ không có quyền chi những khoản quỹ này, chỉ được lưu giữ và chuyển đến các đối tượng thụ hưởng. Đối với hai quỹ thiên tai lũ lụt và người nghèo thì trong địa bàn Hà Nội, chủ tịch MTTQ có thể ký để chi. Còn nếu chuyển sang vùng khác thì không được phép mà phải xin phép Thành ủy[1].

Hiện nay, một số ngân hàng đăng ký với MTTQ con số tài trợ cho quỹ vì người nghèo, sau đó họ thực hiện trực tiếp các hoạt động hỗ trợ người nghèo chứ không chuyển qua tài khoản của MTTQ[2]. Như vậy, vai trò của MTTQ ở đây có thể coi là một trung gian để kết nối giữa người dân và các tổ chức khác trong xã hội.

❖ Quan điểm của người trong cuộc (cán bộ, viên chức làm việc trong hệ thống các tổ chức quần chúng công)

Về hội đặc thù, đại diện quản lý nhà nước cho rằng hội đặc thù hoạt động không hiệu quả, và cần phải chấm dứt cơ chế xin - cho ngân sách dành cho hoạt động của các hội này.

"Một việc rất đau xót khác đó là tình trạng Hội đặc thù là cánh tay nối dài cho các bác về hưu, làm mất cơ hội làm việc thực sự của đội ngũ trẻ. Thực tế, Hội hoạt động đảm bảo đúng mục đích, mục tiêu như đặt ra thì ít lắm. Chủ yếu các hội hướng tới bầu sữa ngân sách hhà nước."[3]

"Tại Hà Nội hiện nay, hội hoạt động tốt nhất, hiệu quả nhất là Hội Người khuyết tật."

"Đau đớn nhất là các hội đặc thù, cần xóa nhanh, xóa ngay việc bao cấp các hội này".

Về đoàn thể, người trong cuộc nhận thức rằng mình là một cơ quan ngang hàng với Nhà nước, có quyền lực chính trị tương đương.

[1] Phỏng vấn HN4.
[2] Phỏng vấn HN4.
[3] Phỏng vấn HN2.

"MTTQ ngang hàng với Nhà nước, cấp tỉnh thì ngang với Hội đồng nhân dân/Ủy ban nhân dân. Khi họp chỉ thông báo với HĐND chứ không phải báo cáo."[1]

Người trong cuộc cũng nhìn nhận rằng, hệ thống các tổ chức quần chúng công, cụ thể là MTTQ là "một sáng tạo của Việt Nam" và không có cấp tương đương ở nước ngoài[2]. Đại diện của đoàn thể ở Hà Nội cũng cho rằng hệ thống tổ chức này có vai trò quan trọng cho đất nước, cần được Đảng và Nhà nước tạo điều kiện hoạt động nhiều hơn nữa.

3. Khảo sát thực địa tại địa bàn tỉnh Bình Định

Bình Định là tỉnh ở vùng duyên hải miền Trung, có địa bàn đa dạng từ đồng bằng ven biển cho đến miền núi. Mặc dù có nhiều phát triển trong thời gian qua, Bình Định vẫn là một tỉnh còn nhiều khó khăn và phải xin bổ sung ngân sách nhà nước hàng năm. Tại địa phương này, ngoài việc làm việc với các cơ quan chức năng, đại diện các tổ chức quần chúng công tại thành phố Quy Nhơn, nhóm nghiên cứu còn khảo sát và làm việc tại địa bàn huyện miền núi Tây Sơn để nhằm tìm hiểu thêm hoạt động tại cấp cơ sở.

❖ Chi phí ngân sách

Tổng kinh phí cấp cho hội các tổ chức quần chúng công trong một năm của tỉnh Bình Định là 82,3 tỷ đồng. Trong đó, ngoại trừ các đoàn thể được tổ chức theo cấp từ cấp tỉnh đến cấp thôn, thì ở địa phương này có 525 hội đặc thù. Có 333 hội khác đang chờ được công nhận là hội đặc thù. Số biên chế, định biên giao cho các hội đặc thù là 677 người, trong đó cấp tỉnh là 87 người và cấp xã là 441 người[3].

[1] Phỏng vấn HN4.
[2] Phỏng vấn HN4.
[3] Báo cáo thông tin liên quan đến quy mô đoàn thể và hội có tính chất đặc thù trên địa bàn tỉnh Bình Định, 2015.

Các hội thường quản lý cơ sở rất lỏng lẻo, mức đóng hội phí thấp, không đủ để tài trợ cho các hoạt động của hội[1]. Các hội đặc thù tạo ra gánh nặng lớn về ngân sách cho địa phương. Bởi các hội lúc thành lập thì tự quản, tự trang, nhưng sau lại xin kinh phí, đặc biệt là với cán bộ có chức, có quyền về hưu rất dễ gây áp lực lên cơ quan nhà nước[2].

Về vấn đề chi ngân sách ở cơ sở, đại diện đoàn thể cho rằng kinh phí không đủ để hoạt động hiệu quả. Ví dụ như ở huyện Tây Sơn, nguồn thu từ ngân sách huyện cho MTTQ là 916 triệu đồng (2015 – dự toán) trong đó chi lương, BHXH, BHYT (chi nhân sự) là 776 triệu đồng, chiếm đến 85% tổng ngân sách. Phần chi cho hoạt động: 140 triệu – 10% tiết kiệm chi = 126 triệu đồng, cho địa bàn gồm 15 đơn vị cấp xã và có 136 nghìn dân[3].

Đối với cấp dưới huyện (xã, thôn), nguồn kinh phí hoạt động của MTTQ bị thu hẹp hơn, do chỉ được HĐND cấp tỉnh cấp khoảng 8,5 triệu đồng/năm (trừ 10% tiết kiệm chi), cộng với hơn 2 triệu đồng/năm hoạt động cho ban thanh tra nhân dân, ban giám sát điều tra cộng đồng (đối với MTTQ), và chỉ khoảng gần 6 triệu đồng đối với nhóm các đoàn thể. Các khoản chi phí hoạt động khác, được quy định lấy từ nguồn thu cơ sở không phải do ngân sách cấp trên cấp về, một số địa phương không có nguồn thu nên không hỗ trợ được cho các hoạt động của đoàn thể. Điều này khiến hoạt động ở cấp cơ sở hết sức khó khăn, ví dụ như xã đoàn ở một số địa phương chỉ đến hết tháng ba là dừng hoạt động vì thiếu kinh phí[4].

Các đoàn thể đều có quy định về đóng phí hội viên, tuy vậy việc thu phí trên thực tế không đạt chỉ tiêu. Ví dụ như chi đoàn thanh niên ít khi thu được đoàn phí, và số thu được chỉ dành cho thi đua khen thưởng nhưng không đủ. Tuy thế, quy định ở cấp trên vẫn là phải đạt 100% mức đoàn phí, nên nhiều lãnh đạo đoàn thể cấp dưới tự bỏ tiền ra nộp để

[1] Phỏng vấn BĐ1.
[2] Phỏng vấn BĐ3.
[3] Phỏng vấn BĐ11.
[4] Phỏng vấn BĐ9.

hoàn thành chỉ tiêu[1]. Hội Phụ nữ có mức đóng thực tế cao hơn (khoảng 80%), nhưng vì số hội phí quá thấp nên số tiền này cũng chỉ dùng để khen thưởng[2].

Với hội đặc thù, quan điểm của một số người trong cuộc cho rằng kinh phí được cấp phụ thuộc vào quan hệ chính trị với tỉnh (UBND và HĐND) và vẫn là cơ chế xin – cho, chưa được thể chế hóa rõ ràng bằng những quy định của bộ, ngành Trung ương[3]. Hội Nhà báo và Liên hiệp các hội Khoa học – Kỹ thuật (VUSTA), dù theo Nghị định số 45/2010/NĐ-CP là các tổ chức tự nguyện, nhưng trên thực tế lại do UBND tỉnh quản lý và cấp kinh phí (theo như Hội Nhà báo thì tổ chức này "trực thuộc" UBND tỉnh).

❖ Chi phí cơ hội và chi phí ẩn

Về đoàn thể, ở Bình Định có 7.037 người làm việc trong hệ thống ở xã, thôn (tính đến năm 2014), cùng với số cán bộ trong biên chế cấp tỉnh, huyện của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội theo quy định[4]. Con số này tăng gần gấp đôi so với thống kê năm 2012 của Tổng cục Thống kê (4.131 người).

Về hội đặc thù, số người được Nhà nước trả lương là 677 người trên toàn tỉnh.

Mức lương của cán bộ đoàn thể được tính theo bằng cấp như cán bộ của các cơ quan quản lý nhà nước, tuy vậy đối với cán bộ cơ sở (xã trở xuống) không được hưởng phụ cấp 55% theo quy định dành cho những người làm việc trong đoàn thể. Mức lương trung bình của cấp phó đoàn thể chỉ vào khoảng 1,1 triệu đồng/tháng, và 521 nghìn đồng/tháng với trưởng ban công tác Mặt trận ở khu dân cư[5].

[1] Phỏng vấn BĐ9, BĐ13.
[2] Phỏng vấn BĐ12, BĐ10.
[3] Phỏng vấn BĐ7, BĐ8.
[4] Báo cáo thông tin liên quan đến quy mô đoàn thể và hội có tính chất đặc thù trên địa bàn tỉnh Bình Định, 2015.
[5] Phỏng vấn BĐ11, BĐ14.

Ngoài nguồn thu từ ngân sách, một số đoàn thể ở Bình Định còn tận dụng được nguồn quỹ hỗ trợ từ *các nguồn xã hội hóa*. Ví dụ như Tỉnh đoàn có chia sẻ là Đoàn còn huy động được từ các tổ chức phi chính phủ về vốn vay dành cho các vấn đề về môi trường, hay huy động từ doanh nghiệp dành cho các vấn đề an sinh xã hội khoảng vài trăm triệu đồng mỗi năm[1].

Các tổ chức quần chúng công đều được UBND tỉnh hỗ trợ về trụ sở. Một số hội quan trọng (tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp như Hội Nhà báo, VUSTA) được chu cấp về phương tiện đi lại và một số vật chất khác. Tuy vậy, các hội cho rằng hỗ trợ như vậy là chưa đầy đủ. Ví dụ như ở VUSTA có xe riêng nhưng không có kinh phí để thuê lái xe.

Một số thành viên của đoàn thể cho rằng thời gian dành cho công tác hành chính (viết báo cáo, họp) là nhiều quá mức cần thiết. Một lãnh đạo của Hội Phụ nữ ở huyện Tây Sơn cho biết một nửa thời gian trong giờ hành chính của bà là dành cho đi họp[2].

❖ Công việc, nhiệm vụ hoàn thành

Về MTTQ, MTTQ Bình Định là cơ quan giám sát và thực hiện các chương trình an sinh xã hội, tham gia các dự án tổ chức quốc gia, thực hiện công tác giám sát tuyên truyền vận động. Trước đây nguồn kinh phí cho các hoạt động này đến từ HĐND, do HĐND quản lý và MTTQ phối hợp thực hiện. Từ năm 2015 thì có kinh phí cấp cho MTTQ đứng ra thực hiện[3].

Cũng giống như ở Hà Nội, MTTQ ở Bình Định còn tổ chức, vận động người dân tham gia các phong trào, đợt vận động như quỹ "Vì người nghèo". Năm 2014 thu được 13 tỷ đồng, hỗ trợ xây dựng nhà ở cho 396 hộ nghèo[4]. Nhìn chung, nhiệm vụ của MTTQ ở địa phương chủ yếu là công tác dân vận và quản lý các quỹ an sinh xã hội do nhân dân, doanh nghiệp đóng góp.

[1] Phỏng vấn BĐ9.
[2] Phỏng vấn BĐ12.
[3] Phỏng vấn BĐ7.
[4] Báo cáo hoạt động MTTQ Bình Định, 2015.

Tỉnh đoàn Bình Định, ngoài các nhiệm vụ do Trung ương đề ra, còn có các hợp tác với các tổ chức quốc tế làm dự án, vận động mạnh thường quân hỗ trợ và làm thêm các dự án Nhà nước giao. Tại thời điểm khảo sát, Tỉnh đoàn Bình Định đang được giao trách nhiệm đầu tư và quản lý 15 cây cầu trong chương trình xóa cầu khỉ, cầu tạm.

Một số các tổ chức quần chúng công khác cũng tự thân vận động trong việc tìm thêm đối tác để phối hợp hoạt động, qua đó tạo ra một nguồn hỗ trợ cho tổ chức. Ví dụ VUSTA Bình Định có vận động thêm được nguồn quỹ tài trợ 48 nghìn USD từ UNDP cho một dự án về lúa ngập mặn, hay Hội Phụ nữ tham gia dự án của Ngân hàng Châu Á (ADB) về xây dựng nhà vệ sinh cho người dân, và tham gia làm đại diện tín thác vốn vay của Ngân hàng Chính sách Xã hội (1.200 tỷ đồng) và Ngân hàng Phát triển Nông thôn (Agribank). Hội Phụ nữ Bình Định cũng có nguồn quỹ cho vay khoảng 7 tỷ đồng. Ở xã Tây Xuân (Tây Sơn), chủ tịch MTTQ xã cho rằng khoản thu có được từ chương trình phủ xanh đồi trọc do Ngân hàng Thế giới (World Bank) tài trợ góp một phần lớn cho ngân sách hoạt động của MTTQ xã. Ông lo ngại rằng khi dự án kết thúc thì không biết nguồn bù đắp kinh phí sẽ lấy ở đâu[1].

❖ Quan điểm của người trong cuộc

Về cấp cơ quan quản lý nhà nước, Sở Nội vụ Bình Định cho rằng trên thực tế vẫn còn sự chồng lấn giữa Nhà nước và các hội (đặc thù). Nhiều người dân còn nghĩ hội đặc thù là thuộc Nhà nước[2]. Chính sách về hội đặc thù cũng còn có nhiều vấn đề: chưa nhất quán, chưa có quy định rõ ràng về hưu và không hưu, và giao biên chế còn nhiều bất cập (cơ chế xin - cho còn nặng nề). Điều này tạo ra gánh nặng ngân sách về biên chế[3]. Hiện tượng lợi dụng chính sách để làm lợi cho cá nhân còn nhiều. Cán bộ của Sở Nội vụ cho rằng hiện ở Bình Định đang có tâm lý lạm phát về hội. Nhiều người thành lập hội chỉ vì mục đích cá nhân, vì

[1] Phỏng vấn BĐ14.
[2] Phỏng vấn BĐ1.
[3] Phỏng vấn BĐ3.

cái hệ số 4,0 được hưởng từ ngân sách, chứ không phải vì lợi ích chung của xã hội, cần nghiêm túc đánh giá lại hiệu quả hoạt động của các hội đặc thù ("hội người mù thành lập lâu nhất mà chưa có ai sáng cả")[1].

Quản lý ở cấp thôn thường thiếu chặt chẽ. Có những nơi Hội Cựu chiến binh chỉ có một người. Quản lý đoàn thể, hội còn có các vấn đề cấp bách ở hội bao gồm: hội viên (yếu, ít, không tham gia), quản lý lỏng lẻo, quỹ hội còn thiếu minh bạch. Áp lực từ công tác quản lý hội là rất lớn, luôn đòi hỏi phải tăng mức khoán kinh phí, phụ cấp. Trong khi Nhà nước không được và không đánh giá được công tác hội hoạt động như thế nào.

Về đánh giá của các lãnh đạo đoàn thể từ cấp tỉnh đến cấp thôn, xã, họ cho rằng nhiệm vụ của đoàn thể ngày càng nặng nề, có trách nhiệm cao, tuy nhiên đãi ngộ chưa tương xứng và hệ thống phối hợp giữa đoàn thể và Nhà nước còn chưa hiệu quả. Ví dụ như với MTTQ, chức năng giám sát hội đoàn thể nhân dân hiện còn lúng túng chưa rõ ràng, không có người có năng lực và chuyên môn giám sát tham gia. Nếu mời chuyên gia giám sát thì không có chi phí trả cho họ[2]. Về mặt con người, mỗi đoàn thể cấp xã chỉ được 1,5 suất biên chế/định biên (trưởng và phó), nên việc buộc họ phải có tinh thần trách nhiệm với công việc là rất khó, tùy thuộc rất nhiều vào mong muốn cống hiến của cán bộ. Một lãnh đạo đoàn thể ở huyện Tây Sơn cho biết có lần họ phải cầm cố xe máy, bán gà để có tiền tổ chức hoạt động cho đồng bào miền núi[3].

Với hội đặc thù, một số hội cho rằng quy định vẫn còn chưa rõ ràng về nguyên tắc hoạt động, chưa có văn bản pháp quy quy định các hỗ trợ từ Nhà nước có mức cụ thể như thế nào. Ví dụ, theo quy định hỗ trợ thì Hội Nhà báo có trụ sở riêng và được cấp xe riêng, nhưng riêng ở Bình Định thì không được nhận. Về mặt hoạt động, chưa có quy chế

[1] Phỏng vấn BĐ2.
[2] Phỏng vấn BĐ11.
[3] Phỏng vấn BĐ11, BĐ13.

phối hợp rõ ràng giữa các bên, nên các hội khi nhận chỉ đạo hoạt động thì gặp nhiều khó khăn[1].

4. Khảo sát thực địa tại địa bàn tỉnh Kiên Giang

Kiên Giang là tỉnh có quy mô dân số và diện tích lớn nhất khu vực đồng bằng sông Cửu Long, có địa hình đa dạng (núi, biển đảo, đồng bằng). Hiện, đây cũng là địa phương nhận được nhiều sự quan tâm của chính quyền trong việc phát triển kinh tế, với các dự án đặc khu kinh tế Phú Quốc và xây dựng các khu công nghiệp tại thành phố Rạch Giá.

❖ Chi phí ngân sách

Tổng chi phí ngân sách cho các tổ chức quần chúng công trên địa bàn tỉnh Kiên Giang ước tính đạt khoảng gần 100 tỷ đồng trong năm quyết toán 2012[2]. Kinh phí được tính theo biên chế hoặc mức định biên như ở các địa phương khác. Kinh phí trung bình hàng năm cho đoàn thể ở cấp cơ sở (xã) rơi vào khoảng 14 - 18 triệu đồng/tổ chức[3].

Tương tự ở Bình Định, đoàn thể ở cơ sở cho rằng họ cũng gặp khó khăn do kinh phí hạn hẹp. Thị đoàn Hà Tiên được cấp kinh phí hoạt động khoảng 60 triệu VND/năm. Tuy vậy, nếu cơ sở thấy khó khăn thì vẫn có thể xin thêm phần ngân sách ngoài dự toán từ UBND tỉnh, thường được xét duyệt trong vòng 15 ngày[4]. Ví dụ như trong năm 2014 hoạt động thị đoàn trên 100 triệu đồng, tổ chức các hoạt động phải xin ngoài ngân sách 30 triệu đồng. Ở cấp cơ sở (xã), nhiều chi hội của các đoàn thể chỉ có khoảng 600 - 900 nghìn đồng/tháng để hoạt động, còn cấp huyện thường có khoảng 50 triệu đồng. Tuy vậy, nếu huyện nào có khả năng xã hội hóa tốt thì có thể vận động

[1] Phỏng vấn BĐ7, BĐ8.
[2] Số liệu ước tính dựa trên quy mô chi cho các tổ chức quần chúng công ở đồng bằng sông Cửu Long.
[3] Phỏng vấn KG12.
[4] Phỏng vấn KG11.

quỹ hoạt động lên tới 200 triệu đồng[1]. Trung bình một tổ chức đoàn thể có khoảng hơn 40 triệu đồng/năm ở cấp thị trấn. Một cán bộ đoàn thể cho rằng "mức kinh phí nếu nói đủ thì cũng chưa hẳn là đủ, thừa thì cũng chưa hẳn là thừa, tùy theo mình xài"[2]. Ở khu vực đô thị thì ngân sách cao hơn do có nhiều phong trào hoạt động hơn ở khu vực nông thôn.

Với các hội đặc thù, kinh phí cũng được cấp theo định biên. Ví dụ như VUSTA Kiên Giang được cấp khoảng gần 1 tỷ đồng mỗi năm[3]. Chủ tịch VUSTA Kiên Giang cho rằng con số này đủ để đảm bảo chi thường xuyên, nhưng không đủ để tổ chức các chương trình của hội[4].

❖ Chi phí cơ hội và chi phí ẩn

Biên chế cho các tổ chức đoàn thể ở mỗi huyện là 5 người, bất kể diện tích và quy mô hành chính của địa phương[5]. Tính sơ bộ, ở cấp tỉnh có khoảng 130 người, cấp huyện khoảng 400 người, và cấp xã, phường khoảng gần 2.000 cán bộ được hưởng lương, phụ cấp của Nhà nước. Với số người làm việc cho các tổ chức đoàn thể ở cấp thôn, xóm, khối, con số này rơi vào khoảng 5.000 – 7.000 người. Tổng cục Thống kê (2012) cho biết số người làm việc cho các tổ chức quần chúng công tại Kiên Giang là 4.687 người. Cũng tương tự ở Bình Định, mức thu nhập theo quy định của cán bộ làm việc cho các cơ quan đoàn thể là thấp ở cấp cơ sở (xã, thôn). Chủ tịch MTTQ cấp xã là công chức, được hưởng khoảng 1,4 triệu đồng/tháng, và cấp phó là khoảng 600 nghìn đồng/tháng[6]. Một cán bộ của MTTQ thị xã Hà Tiên cho biết thu nhập của anh là 31 triệu đồng/năm, không có phụ cấp đi lại, phải trợ giúp vợ bán bánh canh buổi sáng mới đủ tiền sinh hoạt[7].

[1] Phỏng vấn KG6.
[2] Phỏng vấn KG9.
[3] Phỏng vấn KG7.
[4] Phỏng vấn KG7.
[5] Phỏng vấn KG6.
[6] Báo cáo một số nội dung liên quan đến công tác MTTQ trên địa bàn tỉnh Kiên Giang, 2015.
[7] Phỏng vấn KG9.

Về các hội đặc thù, số cán bộ được hưởng biên chế tương tự các địa phương khác, trung bình từ 5 - 9 biên chế. VUSTA Kiên Giang có 5 suất biên chế và 2 nhân viên hợp đồng thuê ngoài theo suất định biên.

Các tổ chức đoàn thể được cấp trụ sở làm việc tương đối khang trang và rộng rãi, ở những vị trí thuận lợi tại trung tâm thành phố. MTTQ Kiên Giang được cấp 3 xe riêng (4 chỗ, 8 chỗ và 12 chỗ), và theo tổ chức này, các tổ chức đoàn thể khác cũng được cấp xe tùy theo đặc thù làm việc (Tỉnh đoàn được cấp xe 24 chỗ, Hội Phụ nữ được cấp một chiếc 4 chỗ và 1 chiếc 12 chỗ)[1]. Quan điểm của đoàn thể cấp tỉnh Kiên Giang cho rằng hỗ trợ của địa phương là tương đối tốt so với các tỉnh trong khu vực đồng bằng sông Cửu Long[2].

Tổ chức đoàn cấp tỉnh và cấp thị xã còn có các đơn vị trực thuộc, cụ thể là cung thiếu nhi, trung tâm dạy nghề, và trung tâm hoạt động thanh thiếu niên. Đây là những tổ chức hoạt động theo nguyên tắc tự thu, tự chi, và không có đóng góp gì cho hoạt động của tổ chức đoàn[3]. Thậm chí có đơn vị còn làm ăn thua lỗ[4].

Ngoài nguồn ngân sách, một số đoàn thể, đặc biệt là Đoàn thanh niên và Hội Phụ nữ, có thêm nguồn "xã hội hóa", tức huy động từ phía doanh nghiệp và người dân. Hội Phụ nữ cho biết nguồn vốn xã hội hóa của hội năm 2014 là gần 1 tỷ đồng. Hai đoàn thể trên cũng rất tích cực trong việc tìm kiếm các đối tác bên ngoài để thực hiện dự án, đồng thời có thêm kinh phí hoạt động. Lãnh đạo Hội Phụ nữ cho biết nguồn phí quản lý họ được trích lãi từ quỹ tín thác của Ngân hàng Chính sách Xã hội (VBSP) đảm bảo đến 50% ngân sách hoạt động cho hội.

Các hội đặc thù được bố trí trụ sở làm việc, tuy vậy, theo ý kiến của một lãnh đạo hội đặc thù, thì chính quyền tỉnh vẫn chưa quan tâm đến hoạt động của các hội. Cụ thể, mới chỉ có số ít hội được công nhận là

[1] Phỏng vấn KG1.
[2] Phỏng vấn KG1, KG5, KG6.
[3] Phỏng vấn KG5, KG10, KG11.
[4] Phỏng vấn KG10.

hội đặc thù, số còn lại không có ngân sách hỗ trợ (hội viên VUSTA chỉ có 3/15 hội được công nhận là đặc thù, nên không có kinh phí hỗ trợ)[1].

Ở thị xã Hà Tiên, một lãnh đạo đoàn thể cho biết việc huy động đóng góp từ các doanh nghiệp nhiều khi không hiệu quả, do các doanh nghiệp đã đóng góp quá nhiều cho các hoạt động khác của chính quyền[2]. Một cán bộ cấp xã nói họ ngại đi xin hỗ trợ từ cộng đồng doanh nghiệp xung quanh, bởi biết doanh nghiệp đã phải đóng góp nhiều cho các tổ chức khác. Có những doanh nghiệp đóng góp một lần ngay từ đầu năm để tránh bị "xin" tiền trong năm[3].

Cán bộ làm việc trong đoàn thể cũng cho rằng thời gian họ làm những công việc hành chính (có nơi một tháng viết 10 báo cáo[4], họp giữa các ban ngành thường xuyên) là quá nhiều, khiến họ xao lãng, không tập trung vào công việc.

❖ Công việc, nhiệm vụ hoàn thành

Về cơ bản, MTTQ Kiên Giang cũng có các nhiệm vụ tương tự như ở các địa phương khác, đó là công tác dân vận trong các phong trào, vận động quần chúng; phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước trong các nhiệm vụ giám sát, phản biện xã hội, cũng như các vấn đề liên quan đến an sinh[5]. Về mặt đánh giá hoạt động, MTTQ tỉnh Kiên Giang có nhiều hoạt động có kết quả cụ thể, rõ ràng hơn hai tổ chức ở Bình Định và Hà Nội.

Riêng về công tác vận động người dân góp quỹ, MTTQ Kiên Giang huy động được khoảng 70 tỷ đồng tiền quỹ "Vì người nghèo" trong năm qua, và gần 200 tỷ đồng tiền vận động các loại quỹ an sinh xã hội khác[6]. Ngoài ra, MTTQ Kiên Giang được UBND tỉnh cho bố trí xử lý

[1] Phỏng vấn KG7.
[2] Phỏng vấn KG10.
[3] Phỏng vấn KG13.
[4] Phỏng vấn KG10.
[5] Báo cáo một số nội dung liên quan đến công tác MTTQ trên địa bàn tỉnh Kiên Giang, 2015.
[6] Phỏng vấn KG2.

các vấn đề liên quan đến khiếu nại, tố cáo trong tỉnh[1], điều chứng tỏ năng lực và hiệu quả của tổ chức này. Tuy vậy, MTTQ cho rằng họ chưa làm tốt công tác giám sát, phản biện do chưa đủ năng lực thực hiện[2]. MTTQ Kiên Giang còn hỗ trợ 1 tỷ đồng/năm để mua báo Đại Đoàn Kết cho các cấp dưới[3].

Với các tổ chức đoàn thể khác, do đặc thù của một tỉnh có biên giới với nước khác, ngoài các hoạt động được giao như ở Bình Định và Hà Nội, các tổ chức này còn phải đẩy mạnh hoạt động đối ngoại. Khi đoàn nghiên cứu đến làm việc tại tỉnh đoàn Kiên Giang, đơn vị này vừa hoàn thành công tác đón tiếp Đoàn Thanh niên của Đảng Nhân dân Campuchia từ tỉnh Kam Pốt sang giao lưu. Lãnh đạo tỉnh đoàn Kiên Giang và thị đoàn Hà Tiên cho biết, hàng năm Đoàn Thanh niên có sang giao lưu, tặng quà cho đồng bào Việt kiều ở các tỉnh vùng biên tại Campuchia, đồng thời giao lưu với Đoàn Thanh niên của các tỉnh thuộc nước bạn[4].

Với Hội Phụ nữ, tổ chức này thực hiện hoạt động theo bốn ban chuyên môn, mỗi ban gồm ba thành viên. Ngoài các nhiệm vụ chính là tuyên truyền, vận động chính sách liên quan đến phụ nữ như tỉnh hội ở các địa phương khác, Hội Phụ nữ Kiên Giang còn đảm nhiệm thêm các nhiệm vụ đặc thù với tình hình địa phương, điển hình là Trung tâm Hỗ trợ phụ nữ kết hôn với người nước ngoài. Hội Phụ nữ Kiên Giang cho biết, trung tâm mỗi năm trợ giúp khoảng 300 người có nhu cầu[5]. Một lãnh đạo của Hội cho biết chi phí hoạt động của Hội Phụ nữ rơi vào khoảng gần 4 tỷ đồng/năm, tuy vậy các nhiệm vụ đảm đương thêm hoặc do đặc thù của địa phương thì không được cấp kinh phí, ví dụ việc thăm các gia đình, chiến sĩ ở hải đảo.

[1] Phỏng vấn KG2.
[2] Phỏng vấn KG1.
[3] Phỏng vấn KG3.
[4] Phỏng vấn KG5, KG10.
[5] Phỏng vấn KG6.

❖ Quan điểm của người trong cuộc

Các đoàn thể cho rằng chế độ chính sách ở cấp cơ sở còn khó khăn. Cấp trên công việc ít hơn cấp xã (phường) nhưng lương lại cao hơn (cấp xã phường gần dân hơn nên nhiệm vụ nhiều hơn và cũng không có trợ cấp thêm)[1]. Theo lời của một lãnh đạo đoàn thể cấp xã, cán bộ cấp cơ cở bị phân biệt đối xử về phụ cấp ("ăn thì quên, việc thì nhớ"[2]). Điều này khiến cho việc tìm cán bộ cấp cơ sở làm việc và giữ họ lại là vấn đề nan giải[3].

Thêm vào đó, lãnh đạo đoàn thể cơ sở cho rằng các bộ chỉ tiêu do cấp trên (Trung ương, tỉnh) đề ra cho cấp cơ sở còn quá cao, mang tính áp đặt và tập trung vào số lượng hơn là chất lượng. Họ cho rằng chỉ cần duy trì mức hội viên, hoạt động như hiện tại là rất khó rồi[4].

5. Một số kết luận từ thực địa

- Các tổ chức quần chúng công được tổ chức hành chính như bộ máy nhà nước, nhưng lỏng lẻo, không có quan hệ cấp trên cấp dưới, tự chủ về tài chính từng cấp. Đoàn thể cấp dưới nhận nhiệm vụ của cấp trên thì sẽ được hưởng ngân sách từ trên. Cấp trên không có quyền "chỉ đạo" cấp dưới, mà chỉ "hướng dẫn" hoạt động (HN4). Tổ chức Trung ương không có quyền yêu cầu cấp dưới báo cáo cụ thể việc chi tiêu, còn nguồn thu của các cấp dưới do từng địa phương cấp dưới bảo đảm (TW1).

- Biên chế cứng theo từng cấp (Hà Nội có 44 biên chế sau khi sáp nhập với Hà Tây). Dù khác biệt về địa bàn hoạt động, dân số địa phương, con số biên chế hoạt động cũng chỉ cố định (thị đoàn Hà Tiên). Quy mô kinh tế không ảnh hưởng đến việc tăng hay giảm biên chế. Chi phí cho biên chế chiếm phần lớn nhất trong cơ cấu chi của MTTQ, đoàn

[1] Phỏng vấn KG9.
[2] Phỏng vấn KG15.
[3] Phỏng vấn KG2, KG6.
[4] Phỏng vấn KG10, KG11.

thể, và các hội đặc thù địa phương. Có nơi riêng khoản chi cho các biên chế đã chiếm đến hơn 90% ngân sách hoạt động.

- Cấp quản lý nhà nước (Sở Nội vụ) cho rằng công tác quản lý hội là khó khăn do không được và không đánh giá được hiệu quả hoạt động của hội, trong khi cấp cơ sở của các hội, đoàn thể thì cho rằng hoạt động của họ không hiệu quả do thiếu thốn về mặt biên chế, phụ trợ cấp, kinh phí hoạt động (BĐ1-BĐ14).

- Xu hướng "hành chính hóa" trong các tổ chức quần chúng công ngày càng mạnh, chứng tỏ việc các tổ chức này ngày càng đảm nhiệm nhiều nhiệm vụ được giao hơn. Nếu coi các tổ chức quần chúng công là trung gian giữa bộ máy chính quyền và người dân, thì có vẻ như các tổ chức này nghiêng nhiều hơn về phía chính quyền. Trên phương diện bộ máy tổ chức, dường như các tổ chức này đang dần được tổ chức theo hướng mở rộng ra đảm nhiệm thêm nhiều nhiệm vụ. Ví dụ như chuẩn bị thành lập các tổ tham vấn liên nhằm cụ thể hóa nhiệm vụ giám sát của MTTQ (KG1).

- Về mặt hoạt động, MTTQ có nhiệm vụ hoạt động không khác ban dân vận bên Đảng. Hoạt động của tổ dân vận và Ban dân vận đều vận động quần chúng hay có thể nói "vừa trùng lặp vừa không trùng lặp", như một cán bộ MTTQ nói. Tuy nhiên, nguồn kinh phí thì khác nhau. (Trước đây, một số địa phương gộp hai tổ chức này làm một, nhưng sau này lại tách ra)[1]. Ở nhiều địa phương, chủ tịch mặt trận thường kiêm nhiệm luôn cả trưởng ban dân vận (KG1).

- Hoạt động của đoàn thể, MTTQ, cũng như hội đặc thù, phụ thuộc rất lớn vào đội ngũ cán bộ, lãnh đạo của tổ chức. Một đội ngũ trẻ, có quan hệ tốt với chính quyền địa phương, thì dễ nhận được nhiều sự quan tâm, hỗ trợ hơn về cả kinh phí lẫn điều kiện hoạt động.

- Các tổ chức quần chúng công được đãi ngộ như các cơ quan chính quyền nhà nước, được cấp trụ sở, xe riêng (tùy cơ quan và địa

[1] Phỏng vấn KG9.

phương). Một số hội đặc thù nói rằng tổ chức của họ trực thuộc UBND tỉnh, và kinh phí phụ thuộc vào tỉnh theo cơ chế xin - cho (trình dự toán và được hội đồng phê duyệt). Ở cấp dưới (xã, phường), nhiều nơi trụ sở của các tổ chức quần chúng công nằm bên trong tòa nhà chính quyền (trụ sở HĐND và UBND). Về mặt quản lý hành chính, các tổ chức quần chúng công trên thực tế là cánh tay nối dài của nhà nước trong không gian xã hội dân sự.

- Tất cả các địa phương nghiên cứu thực địa đều cho biết ở các cấp cao (TW, tỉnh), họ không gặp nhiều khó khăn về tài chính. Nhưng ở cấp huyện trở xuống thì cán bộ làm việc trong các tổ chức quần chúng công cho rằng ngân quỹ còn hạn hẹp để hoạt động hiệu quả. Ở nhiều xã, hoạt động đoàn chỉ đến tháng ba là ngưng hoạt động vì hết kinh phí.

- Về mặt con người, nếu xét theo từng cơ sở thì không nhiều, ở một số địa phương còn diễn ra tình trạng thiếu nhân lực trầm trọng. Tuy vậy, hệ thống các tổ chức quần chúng công gặp phải hai vấn đề chính: phân bổ đồng đều theo từng cấp hành chính, chứ không theo hiệu quả và yêu cầu thực tiễn. Có một số địa phương như xã Tây Xuân (Tây Sơn, Bình Định), hội Cựu chiến binh chỉ có một thành viên nhưng vẫn được thành lập và cấp kinh phí (BĐ14). Ngoài ra, việc phân phối mức chi tiêu cho biên chế không hiệu quả và công bằng: người làm nhiều hưởng ít, người làm ít lại hưởng nhiều. Cán bộ cấp cơ sở, vốn phải hoạt động nhiều hơn, lại không được hưởng 55% phụ cấp như cán bộ cấp trên. Trong khi đó, phần chi cho biên chế ở một số nơi đã chiếm tới 90% ngân sách hoạt động (BĐ11, BĐ14).

- Mặc dù tỷ lệ thu hội phí luôn đạt 100%, nhưng việc thu hội phí ở cấp cơ sở của các tổ chức quần chúng công là rất khó khăn ở tất cả các địa phương. Chủ yếu các tổ chức này tự bớt phần tiền lĩnh được từ hội phí để đóng bù vào khoản còn thiếu để đảm bảo chỉ tiêu thi đua.

- Các tổ chức này có nhiều dự án phối hợp với các đối tác/nhà tài trợ trong nước và nước ngoài, thậm chí nguồn thu từ những dự án đó đảm bảo phần lớn kinh phí hoạt động cho đoàn thể ở một số nơi (ví dụ

MTTQ xã Tây Xuân, Tây Sơn, Hội Phụ nữ ở một số cơ sở tỉnh Kiên Giang). Tuy vậy, thông tin cụ thể về tài chính không được các tổ chức quần chúng công ở địa phương chia sẻ chi tiết.

- Đoàn thể, đặc biệt là Đoàn thanh niên và Hội Phụ nữ, tích cực "xã hội hóa" hoạt động, tức vận động đóng góp từ bên ngoài (KG5). Đây là dấu hiệu cho thấy mức độ cạnh tranh để thu hút nguồn lực xã hội từ các tổ chức này đang ngày càng lớn.

CHƯƠNG VII

Một số kết luận và hàm ý chính sách

Hệ thống các tổ chức quần chúng công đã tồn tại trong một thời gian dài, thậm chí trước khi đất nước giành được độc lập. Trong quá trình thành lập và phát triển của mình, hệ thống này đã đóng góp những vai trò hết sức quan trọng trong cuộc đấu tranh giải phóng đất nước, cũng như trong công cuộc xây dựng, phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam trong thời bình, đặc biệt từ năm 1986.

Tuy vậy, hệ thống cũng bộc lộ không ít những mặt bất cập. MTTQ Việt Nam và 5 đoàn thể (Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên, Công đoàn và Hội Cựu chiến binh), cùng nhiều hội đặc thù được hưởng nhiều ưu đãi từ nhà nước và xã hội, được phân bổ ngân sách hoạt động, tuy vậy, chi phí kinh tế và hiệu quả hoạt động của các tổ chức này vẫn là một câu hỏi lớn chưa có lời đáp. Điều này không chỉ khiến hoạt động của hệ thống trở nên kém minh bạch, thiếu hiệu quả, mà còn tạo ra tâm lý không hài lòng trong một số bộ phận quần chúng, đặc biệt là trong hoàn cảnh ngân sách còn hạn hẹp và nợ công tăng cao.

Nghiên cứu của Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) mong muốn khởi đầu cho những tìm hiểu sâu hơn về hệ thống các tổ chức quần chúng công, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức này, đóng góp vào quá trình phát triển, tiến bộ chung của đất nước. Qua quá trình nghiên cứu, nhóm có một số kết luận sau:

Hệ thống các tổ chức quần chúng công có ***vai trò quan trọng*** trong đời sống xã hội. Các tổ chức này không chỉ thực hiện nhiệm vụ làm

"đường dây truyền tải" từ nhà nước đến người dân, mà còn thực hiện một số các nhiệm vụ mang lại lợi ích rất lớn cho cộng đồng: nâng cao đời sống người dân, tăng cường sự kết nối, tương trợ của cộng đồng và hỗ trợ người dân trong các hoạt động kinh tế - xã hội.

Tuy vậy, nghiên cứu cho thấy hệ thống này bộc lộ nhiều vấn đề đáng chú ý.

Thứ nhất, các tổ chức này đang rơi vào một quá trình nhà nước hóa, hành chính hóa khá mạnh, thể hiện ở bộ máy biên chế cồng kềnh, hệ thống tổ chức tương đối thiếu linh hoạt, chồng chéo trong hoạt động. Thêm vào đó, mô hình tổ chức hoạt động của các tổ chức quần chúng công còn chưa thích ứng với sự phát triển của xã hội, chưa thu hút được quần chúng tham gia trong bối cảnh kinh tế - xã hội hiện nay.

Thứ hai, cơ chế hoạt động của hệ thống chưa được quy định cụ thể, rõ ràng, chưa thực tế, khiến việc thực hiện các nhiệm vụ đúng theo chức năng còn khó khăn. Có những nhiệm vụ, ví dụ giám sát, thanh tra, phản biện, các tổ chức trên hoàn toàn không có đủ khả năng chuyên môn, nguồn lực, và quyền lực chính trị để hiện thực hóa.

Thứ ba, các tổ chức trên được nhà nước bao cấp (MTTQ, đoàn thể) hoặc hỗ trợ (hội đặc thù) bằng ngân sách, và hưởng nhiều đặc quyền từ vị trí của mình trong xã hội. Theo ước tính của nhóm nghiên cứu, chi phí kinh tế của xã hội cho hệ thống các tổ chức quần chúng công hàng năm dao động từ 45,6 nghìn tỷ đồng đến 68,1 nghìn tỷ đồng, trong đó chi ngân sách nhà nước ước vào khoảng 14 nghìn tỷ đồng. Toàn bộ chi phí xã hội cho nhóm các tổ chức này tương đương từ 1 - 1,7% GDP của cả nước. Tuy vậy, cơ chế phân bổ ngân sách cho hệ thống này vẫn chưa cụ thể, đặc biệt là ở hệ thống hội đặc thù. Việc quyết định hội nào được nhận hỗ trợ từ nhà nước chưa có nguyên tắc rõ ràng, chưa có tiêu chí thống nhất, dễ dẫn đến tình trạng thiếu minh bạch, công bằng trong việc phân bổ ngân sách cho các tổ chức.

Thứ tư, các tổ chức quần chúng công được quyền thành lập các đơn vị sự nghiệp trực thuộc, nhiều trong số đó tham gia hoạt động trong

nền kinh tế, theo chủ trương của Đảng, Nhà nước nhằm đa dạng hóa các nguồn thu để hỗ trợ cho các hoạt động của các tổ chức này[1]. Tuy vậy, việc quản lý hệ thống các đơn vị này còn gặp rất nhiều khó khăn, đặc biệt liên quan đến vấn đề tài chính.

Thứ năm, chính sách về nhân lực ở một số tổ chức, địa phương còn chưa được thống nhất. Chưa có cơ chế, tiêu chí cụ thể cho việc tuyển dụng và sử dụng nhân sự ở nhóm các tổ chức này. Ngoài ra, đang có sự bất bình đẳng về quyền lợi giữa nhóm nhân sự làm việc cho các tổ chức quần chúng công ở cấp trên (Trung ương, tỉnh/thành, huyện) với cấp cơ sở (xã trở xuống).

Với những kết luận trên, nhóm nghiên cứu xin đưa ra một số khuyến nghị chính sách như sau:

Khuyến nghị 1: Cần phải có một văn bản pháp lý có tính bao trùm cao hơn, cụ thể là xây dựng một Luật riêng về các tổ chức quần chúng công, hoặc một phần quan trọng trong Luật về hội nói chung, nhằm tăng cường quản lý nhà nước về các tổ chức quần chúng công. Hiện các tổ chức MTTQ và đoàn thể, cũng như một số các tổ chức chính trị - xã hội, nghề nghiệp có luật riêng điều chỉnh, tuy vậy, các luật này lại nằm riêng rẽ và không tạo ra được cơ sở pháp lý vững chắc để Nhà nước quản lý một cách hiệu quả.

Khuyến nghị 2: Cần phải có quy định chặt chẽ hơn về quản lý tài chính của các tổ chức quần chúng công. Do các tổ chức này có cơ chế tiếp nhận ngân sách tương tự như các cơ quan hành chính, cần yêu cầu công khai, minh bạch chi tiêu trong báo cáo tài chính hàng năm trước ban giám sát và công chúng. Cần phải có cơ chế giám sát, chất vấn hoạt động tài chính của các tổ chức này. MTTQ Việt Nam, với tư cách là liên minh chính trị của các tổ chức trên, nên đảm trách nhiệm vụ này.

Khuyến nghị 3: Cần nâng cao vai trò thực tế (de facto) của MTTQ Việt Nam, để tổ chức này đảm nhận trách nhiệm như là một tổ chức

[1] Phỏng vấn chuyên gia

quản lý khối các tổ chức quần chúng công, đặc biệt là ở cấp địa phương. Nhóm nghiên cứu đề xuất gộp các cơ quan các tổ chức quần chúng công cấp xã vào dưới sự quản lý của MTTQ. Điều này không những giúp tiết kiệm chi phí hoạt động cho bộ máy, mà còn nâng cao hiệu quả hoạt động thực chất ở cấp cơ sở.

Khuyến nghị 4: Cần sửa đổi cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước các tổ chức quần chúng công theo hướng giảm bớt tính hành chính hóa của hệ thống, giảm chế độ bao cấp và cơ chế xin - cho, tập trung nhiều hơn vào hiệu quả hoạt động của tổ chức. Nên xem xét lại chính sách biên chế theo hướng tinh giản hệ thống tổ chức, tập trung vào những nhiệm vụ được giao thay vì biên chế, giúp tổ chức hoạt động một cách gọn gàng và linh động hơn.

Khuyến nghị 5: Cần gắn chức năng và nhiệm vụ của các tổ chức quần chúng công với năng lực, nguồn lực của từng tổ chức và từng địa phương, tập trung vào những nhiệm vụ có tính thực tế và phù hợp hơn. Khảo sát kết hợp với nghiên cứu tại bàn cho thấy, khả năng thực hiện những nhiệm vụ như giám sát, phản biện của MTTQ, đoàn thể là vô cùng khó khăn và không hiệu quả. Trong khi đó, phổ biến chính sách, hỗ trợ và kết nối cộng đồng để phát triển kinh tế, đồng thời tiếp nhận ý kiến đóng góp của người dân gửi đến chính quyền là những nhiệm vụ mà nhóm tổ chức này hoạt động tương đối tốt.

Khuyến nghị 6: Bãi bỏ chính sách cấp ngân sách hoạt động cho hội đặc thù theo biên chế, chỉ cấp ngân sách nhà nước khi thực hiện các nhiệm vụ Nhà nước giao (nếu có). Từng bước đưa các tổ chức này ra khỏi sự bao cấp của ngân sách nhà nước, hoạt động theo cơ chế tự nguyện như những tổ chức xã hội khác.

Khuyến nghị 8: Với các nhiệm vụ Nhà nước giao phó cho các tổ chức hội đặc thù thực hiện, cần công bố công khai theo các hình thức đấu thầu cung cấp dịch vụ, nhằm tăng cường sự cạnh tranh, nâng cao hiệu quả hoạt động của các hội, thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của dịch vụ công.

Khuyến nghị 9: Cần rà soát, đánh giá lại năng lực kinh tế, tài chính của các ***đơn vị kinh tế*** trực thuộc của các tổ chức quần chúng công. Áp dụng chính sách xã hội hóa với các đơn vị này, từng bước xóa bỏ sự phụ thuộc về mặt ngân sách và danh nghĩa của những đơn vị đó với nhà nước. Cùng với đó, xem xét tiến hành cổ phần hóa các doanh nghiệp trực thuộc, tách các doanh nghiệp ra khỏi tổ chức mẹ và hoạt động một cách độc lập theo nguyên tắc của kinh tế thị trường.

Trường hợp điển hình - Hệ thống nhà nghỉ công đoàn

Hệ thống nhà nghỉ công đoàn là một trong những hoạt động mang lại nguồn lợi nhuận lớn cho Công đoàn. Khởi đầu với mục tiêu xây dựng một hệ thống nhà nghỉ phục vụ nhu cầu của người lao động, đến nay các nhà nghỉ công đoàn đều đã hướng đến mục đích thương mại và hoạt động như một doanh nghiệp, tuy nhiên nó vẫn có một sự liên kết chặt chẽ với công đoàn.

❖ *Tổng quan về hệ thống nhà nghỉ công đoàn trên toàn quốc*

Công đoàn (Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam) là tổ chức đại diện cho lợi ích của người lao động. Theo Điều 26, Chương IV, Luật Công đoàn, chi phí hoạt động của công đoàn đến từ nguồn ngân sách, viện trợ; từ đóng góp của người sử dụng lao động, người lao động và các hoạt động kinh tế của công đoàn.

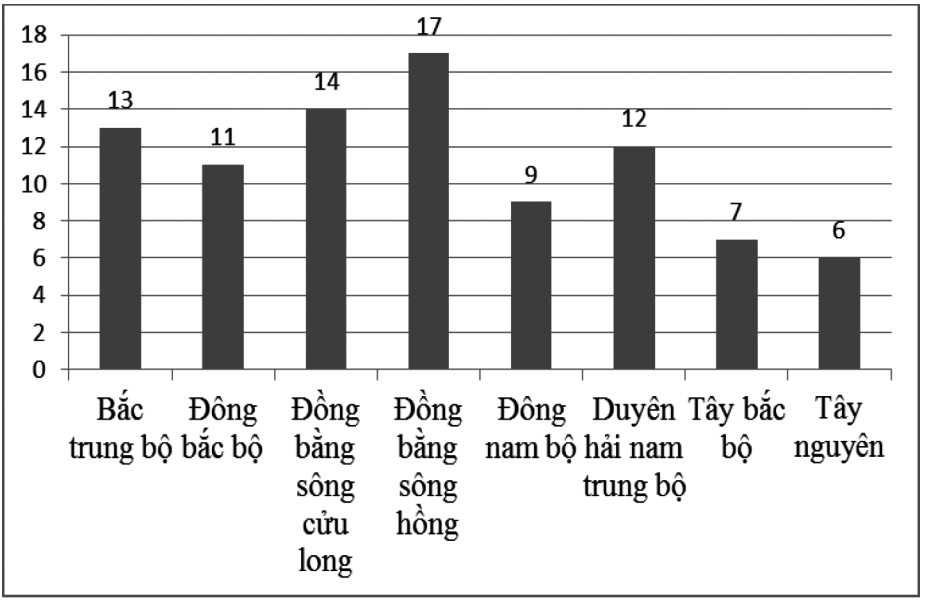
Các hoạt động kinh tế của công đoàn bao gồm các dịch vụ du lịch, nhà hàng, nhà nghỉ… và một số hoạt động kinh tế khác. Các nhà nghỉ công đoàn hoạt động với tư cách là một doanh nghiệp theo Luật doanh nghiệp với cơ chế tự chủ thu chi. Trước đây, nguồn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng của các nhà nghỉ công đoàn được lấy từ ngân sách, tuy nhiên hiện nay nguồn đầu tư này được huy động thông qua hình thức vay mượn tại các ngân hàng thương mại.

❖ *Tình hình phân bổ của hệ thống nhà nghỉ công đoàn*

Hệ thống nhà khách công đoàn có 89 nhà khách và khách sạn trên toàn quốc, trong đó tập trung vào một số khu vực chính là Bắc Trung

bộ, đồng bằng sông Cửu Long, đồng bằng sông Hồng. Tại mỗi tỉnh, hệ thống nhà khách và khách sạn công đoàn thường nằm ở các vị trí thuận lợi về mặt du lịch, nghỉ dưỡng (gần các địa điểm nghỉ dưỡng, hoặc tại các khu vực trung tâm).

Hình 20: Phân bổ nhà nghỉ công đoàn trên cả nước



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Tính trên quy mô cả nước, chúng ta có 63 tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương, trong đó có 10 tỉnh không có hệ thống nhà nghỉ công đoàn[1].

[1]10 tỉnh này bao gồm: Bắc Giang, Bắc Kạn, Bình Phước, Đắk Nông, Đồng Tháp, Hậu Giang, Hưng Yên, Lai Châu, Ninh Bình và Trà Vinh.

Bảng 14: Phân bổ hệ thống nhà nghỉ công đoàn

Vùng	Số tỉnh phân theo số lượng nhà nghỉ					
	0 nhà nghỉ	1 nhà nghỉ	2 nhà nghỉ	3 nhà nghỉ	4 nhà nghỉ	7 nhà nghỉ
Bắc Trung bộ		1	4		1	
Đông Bắc bộ	2	4	2	1		
Đồng bằng sông Cửu Long	3	7	2	1		
Đồng bằng sông Hồng	2	5	1	1		1
Đông Nam bộ	1	3	1		1	
Duyên hải Nam Trung bộ		6	1		1	
Tây Bắc bộ	1	3	2			
Tây Nguyên	1	2	2			

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Có thể thấy các tỉnh có từ ba nhà nghỉ trở lên nằm rải rác trên các khu vực (trừ Tây Nguyên và Tây Bắc Bộ). Đây đều là những khu vực có kinh tế phát triển (Hà Nội, Bà Rịa - Vũng Tàu) hoặc thuận lợi về mặt du lịch, nghỉ dưỡng (Hà Tĩnh, Quảng Nam, Hà Giang, Cà Mau, Nam Định). Tuy nhiên, không phải nhà nghỉ công đoàn nào trong các tỉnh kể trên cũng hoạt động quanh năm, chẳng hạn nhà nghỉ Công đoàn Giáo dục Hà Tĩnh chỉ hoạt động theo mùa vụ[1].

Bảng 15: Các tỉnh có số lượng nhà nghỉ công đoàn lớn

Vùng	3 nhà nghỉ	4 nhà nghỉ	6 nhà nghỉ
Bắc Trung bộ	-	Hà Tĩnh	-
Đông Bắc bộ	Hà Giang	-	-
Đồng bằng sông Cửu Long	Cà Mau	-	
Đồng bằng sông Hồng	Nam Định	-	Hà Nội
Đông Nam bộ	-	Bà Rịa – Vũng Tàu	-
Duyên hải Nam Trung bộ	-	Quảng Nam	-

[1] Theo Chủ tịch Công đoàn huyện Cẩm Xuyên, Hà Tĩnh.

❖ *Giá cả và chi phí hoạt động*

Về giá cả, nhà nghỉ công đoàn thường có giá thấp hơn hoặc ngang bằng với những nhà nghỉ trong khu vực. Tuy nhiên, một số khách sạn công đoàn cũng hướng tới phục vụ những đối tượng cao cấp hơn, do đó cũng có mức giá cao hơn. Chẳng hạn tại Khách sạn Công đoàn Cửa Lò, ngoài các phòng có giá theo mặt bằng chung trong khu vực từ 500 - 600 ngàn đồng/ngày thì khách sạn còn có các phòng hạng sang dành cho khách có nhu cầu với mức giá 1 - 2 triệu đồng/ngày. Chi phí hoạt động của nhà nghỉ công đoàn dựa vào nguồn lợi nhuận thu được từ hoạt động kinh doanh, ngoài ra cũng có thêm một nguồn kinh phí khác được cấp từ công đoàn[1].

Một điểm đáng lưu ý là các nhà nghỉ công đoàn hầu như có rất ít kênh quảng bá hình ảnh. Ngoại trừ một số nhà nghỉ, khách sạn lớn và các nhà nghỉ trực thuộc Tổng Liên đoàn Lao động, các nhà nghỉ công đoàn khác thường chỉ quảng bá hình ảnh thông qua cổng thông tin điện tử của địa phương.

Dùng phương pháp ước lượng thống kê, giá trị tài sản của hệ thống nhà nghỉ công đoàn trên toàn quốc được ước tính là trên 43 nghìn tỷ đồng bao gồm giá trị đất (tính theo giá đất ở) và giá trị tài sản trên đất (với tỷ lệ giá trị bất động sản/giá trị đất = 0,17)[2]. Lấy mức sinh lợi của doanh nghiệp nhà nước trong năm 2014 (15%) làm cơ sở tính toán, thì chi phí cơ hội từ bất động sản của khối nhà nghỉ, khách sạn công đoàn năm 2014 là 6,45 nghìn tỷ đồng.

[1] Để tính toán giá trị tài sản công đoàn, nhóm nghiên cứu phân bổ hệ thống nhà nghỉ thành ba nhóm bao gồm (i) Các nhà nghỉ công đoàn tại Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội, (ii) các nhà nghỉ công đoàn ven biển và (iii) các nhà nghỉ công đoàn còn lại. Đối với các nhà nghỉ nhóm (ii), chúng tôi ước tính giá trị trung bình mỗi nhà nghỉ dựa trên giá trị trung bình của các nhà nghỉ tại Nha Trang - Khánh Hòa, Cửa Lò - Nghệ An và Quảng Ninh. Với các nhà nghỉ nhóm (iii), chúng tôi ước tính giá trị trung bình mỗi nhà nghỉ dựa trên giá trị trung của của các nhà nghỉ tại các tỉnh Thái Nguyên, Bắc Ninh, Sơn La, Tây Ninh, Kon Tum, Cần Thơ. Tính toán chi tiết thể hiện ở phụ lục 2.

[2] Theo Chủ tịch Công Đoàn huyện Cẩm Xuyên, Hà Tĩnh.

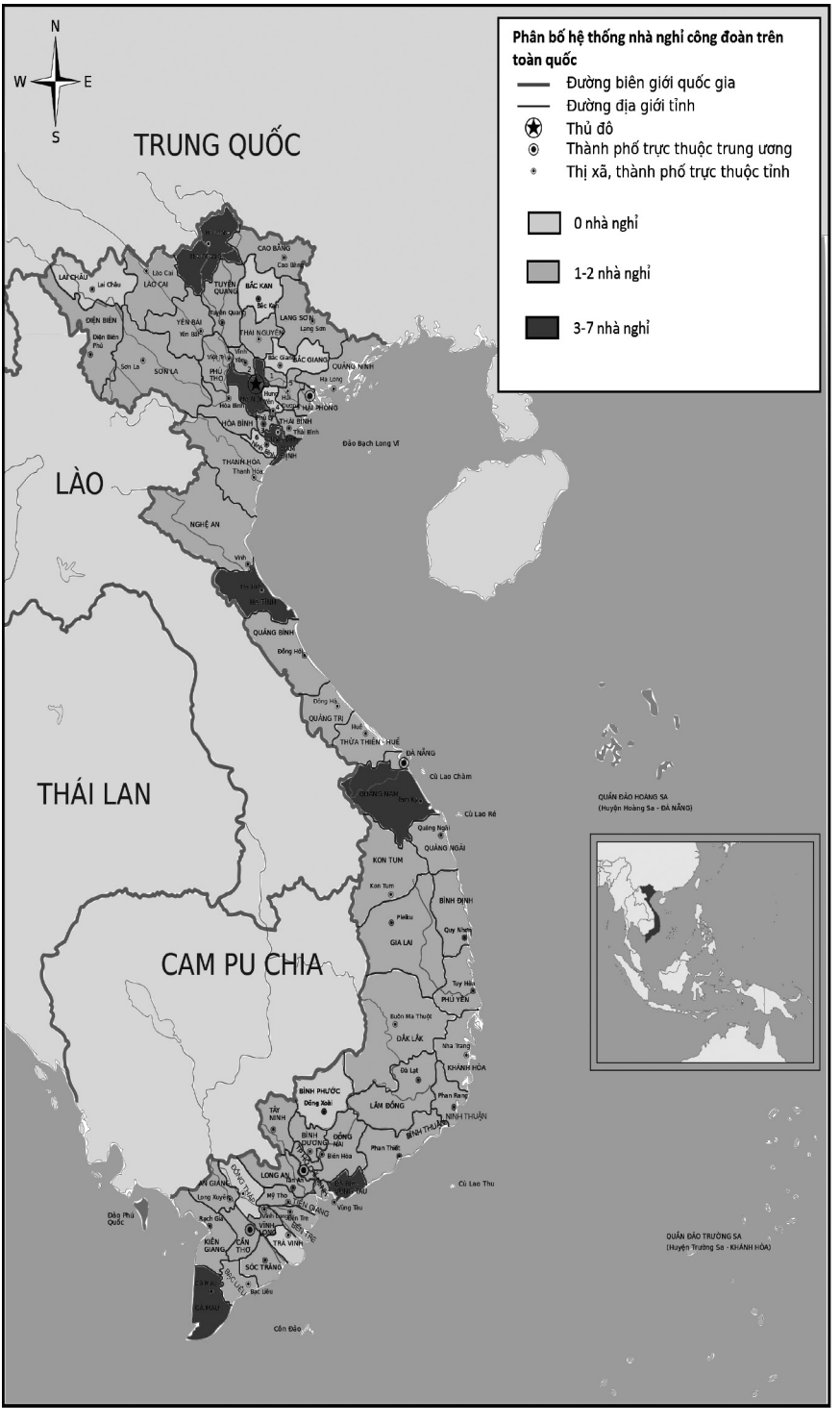
❖ *Kết luận*

Nhìn chung hệ thống nhà nghỉ công đoàn được phân bổ khá đồng đều trên toàn quốc, trong đó các khu vực phát triển về kinh tế, du lịch thường có mật độ nhà nghỉ cao hơn.

Hệ thống nhà nghỉ công đoàn đã đáp ứng được nhu cầu của khách hàng với mức giá phải chăng, tuy nhiên công suất hoạt động của một số nhà nghỉ công đoàn chỉ ở mức trung bình chẳng hạn Nhà nghỉ Công đoàn Giáo dục Hà Tĩnh chỉ hoạt động trong mùa hè, còn các mùa còn lại trong năm được cho thuê mướn lại.

Các nhà nghỉ công đoàn ngày càng hoạt động theo cơ thế thị trường, biểu hiện ở việc các nhà nghỉ đã hoạt động theo Luật doanh nghiệp, đồng thời huy động nguồn lực đầu tư xây mới thông qua ngân hàng thương mại. Tuy nhiên, hoạt động của nhà nghỉ công đoàn vẫn có một sự liên kết chặt chẽ với công đoàn địa phương hoặc Tổng liên đoàn. Một mặt, giám đốc nhà nghỉ công đoàn là thành viên được chỉ định bởi công đoàn địa phương hoặc Tổng liên đoàn, mặt khác, một phần lợi nhuận của nhà nghỉ công đoàn vẫn được đóng góp trở lại cho công đoàn. Bên cạnh đó, công đoàn địa phương cũng có trách nhiệm hỗ trợ kinh phí bảo trì, sửa chữa nhà nghỉ công đoàn nếu cần.

Hình 21: Phân bổ nhà nghỉ công đoàn trên toàn quốc.
Bản đồ hành chính nước CHXHCN Việt Nam, Nxb Bản đồ (2013).



Phụ lục 2: Tính toán giá trị tài sản nhà nghỉ, khách sạn công đoàn

Khu vực	Tỉnh thành	Quận/ Huyện/ Xã	Giá đất tại các địa điểm xây nhà nghỉ (triệu đồng)	Diện tích đất(m^2)	Giá trị đất (triệu đồng)	Giá trị bất động sản (triệu đồng)	Tổng giá trị tài sản (triệu đồng)	Giá trị trung bình của mỗi nhà nghỉ tại từng khu vực (triệu đồng)	Số nhà nghỉ trong cùng khu vực	Tổng giá trị tài sản (triệu đồng)
2 thành phố lớn	Hà Nội	Q. Hoàn Kiếm	74	8.100	599.400	3.525.882	4.125.282	1.124.105	9	10.116.941
		Q. Hai Bà Trưng	52	500	26.000	152.941,2	178.941,2			
		Q. Hoàn Kiếm	80	750	60.000	352.941,2	412.941,2			
		Q. Long Biên	29	2.800	81.200	477.647,1	558.847,1			
		Q. Tây Hồ	35	5.600	196.000	1.152.941	1.348.941			
	TP. Hồ Chí Minh	Q. Bình Thạnh	12,4	3.000	37.200	218.823,5	256.023,5			
		Q. 1	59,8	2.400	143.520	844.235,3	987.755,3			
Các tỉnh ven biển	Khánh Hòa	TP. Nha Trang	11,25	1.700	19.125	112.500	131.625	640.270,5	45	28.812.171
	Nghệ An	Tx. Cửa Lò	12	1.176	14.112	83.011,76	97.123,76			
	Quảng Ninh	Tx. Móng Cái	20,3	1.620	32.886	193.447,1	226.333,1			
		Tp. Hạ Long	9	34.000	306.000	1.800.000	2.106.000			

Khu vực	Tỉnh thành	Quận/ Huyện/ Xã	Giá đất tại các địa điểm xây nhà nghỉ (triệu đồng)	Diện tích đất (m^2)	Giá trị đất (triệu đồng)	Giá trị bất động sản (triệu đồng)	Tổng giá trị tài sản (triệu đồng)	Giá trị trung bình của mỗi nhà nghỉ tại từng khu vực (triệu đồng)	Số nhà nghỉ trong cùng khu vực	Tổng giá trị tài sản (triệu đồng)
Các tỉnh còn lại	Sơn La	TP. Sơn La	10,5	1.680	17.640	103.764,7	121.404,7	133.838,8	35	4.684.359
	Tây Ninh	Tx. Tây Ninh	10,5	840	8.820	51.882,35	60.702,35			
	Thái Nguyên	H. Đại Từ	6	4.000	24.000	141.176,5	165.176,5			
	Kon Tum	TP. Kon Tum	7	2.310	16.170	95.117,65	111.287,6			
	Bắc Ninh	TP. Bắc Ninh	19,5	2.000	39.000	229.411,8	268.411,8			
	Cần Thơ	TP. Cần Thơ	5	2.210	11.050	65.000	76.050			

Phụ lục 1

Tổng quan môi trường các tổ chức xã hội ở Việt Nam

THS. NGUYỄN KHẮC GIANG
VIỆN NGHIÊN CỨU KINH TẾ VÀ CHÍNH SÁCH (VEPR)

1. Định nghĩa tổ chức xã hội

Nhắc đến các tổ chức xã hội phải đi kèm với môi trường phát triển nuôi dưỡng và hình thành các tổ chức này, đó là xã hội dân sự. Xã hội dân sự là một trong ba trụ cột cơ bản của xã hội, cùng với cộng đồng kinh tế và cộng đồng chính trị (Howard, 2003).

Thuật ngữ "xã hội dân sự" (civil society) vốn được sử dụng từ thời Hy Lạp và La Mã cổ đại cách đây hơn 2000 năm. Tuy thế, phải kể từ thế kỷ XVIII với Thomas Paine và Georg Hegel, xã hội dân sự mới được dùng để chỉ không gian của các cá nhân tự liên kết với nhau độc lập với nhà nước (Carothers, 2000). Sau Thế chiến thứ Hai, đặc biệt là giai đoạn 1970 - 1990 khi phong trào chống độc tài lan rộng, thuật ngữ xã hội dân sự trở nên phổ biến, được cho là "ý tưởng lớn" của thế kỷ XXI (Edward, 2004).

Do đặc điểm lịch sử cũng như quan điểm khác nhau về ý thức hệ, xã hội dân sự là một thuật ngữ vô cùng phức tạp và gây ra nhiều tranh cãi (Heinrich, 2005). Nhưng nhìn chung, các định nghĩa đều cho rằng gốc rễ của xã hội dân sự là quyền lập hội và tổ chức của cá nhân độc lập với chính quyền, coi đó là nền tảng của một chế độ dân chủ

(Powell, 2009). Hạt nhân của xã hội dân sự, vì thế, là các tổ chức liên kết các cá nhân trong xã hội.

Một trong những định nghĩa về xã hội dân sự được sử dụng phổ biến là của Ngân hàng Thế giới (World Bank):

Xã hội dân sự là tập hợp các tổ chức độc lập với chính quyền và không vì mục tiêu lợi nhuận, hiện diện trong đời sống của công chúng, đại diện cho lợi ích và giá trị của thành viên hoặc của xã hội dựa trên quan điểm riêng về đạo đức, văn hóa, chính trị, khoa học, tôn giáo, hoặc thiện nguyện[1].

Với định nghĩa này, xã hội dân sự bao gồm nhiều tổ chức với các mục đích khác nhau: từ các tổ chức Phi chính phủ (NGOs) đến các nghiệp đoàn, tổ chức tôn giáo, phòng xúc tiến thương mại, hiệp hội nghề (ví dụ như Hội Luật sư), hay các quỹ từ thiện (Carothers, 2000). Các tổ chức trên được gọi là các tổ chức xã hội dân sự (civil society organizations-CSOs).

Ở Việt Nam, tuy đã tồn tại trên thực tế từ khá lâu, xã hội dân sự vẫn là một khái niệm mới. Các văn bản về luật và dưới luật của Việt Nam hiện chưa sử dụng thuật ngữ xã hội dân sự, và cũng không điều chỉnh các tổ chức xã hội dân sự theo nghĩa rộng như đề cập trong định nghĩa nói trên của World Bank. Tuy vậy, sự phát triển của xã hội dân sự ở Việt Nam trong khoảng một thập niên trở lại đây cũng đã khiến nhiều nhà làm chính sách quan tâm hơn đến chủ đề này.

Theo định nghĩa từ một lãnh đạo cấp cao của Bộ Nội vụ, "xã hội dân sự"ở Việt Nam:

"*...[B]ao gồm các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, nhân đạo, từ thiện, hữu nghị; các tổ chức cộng đồng theo dòng tộc, sở thích, câu lạc bộ,...; các tổ chức dịch vụ công và các quỹ không phải do Nhà nước lập ra, hoạt động phi lợi nhuận, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, tuân thủ các*

[1] World Bank (2014), *Defining civil society.*

quy định của pháp luật và tích cực phối hợp hoạt động với Nhà nước nhằm góp phần thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh." [1] (Trần Anh Tuấn, Một số vấn đề cần lưu ý về xã hội dân sự.)

Chiếu theo định nghĩa đó, cùng với định nghĩa từ World Bank, có thể hiểu các tổ chức "xã hội dân sự" ở Việt Nam được coi là "hội" theo quy định của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ban hành năm 2010:

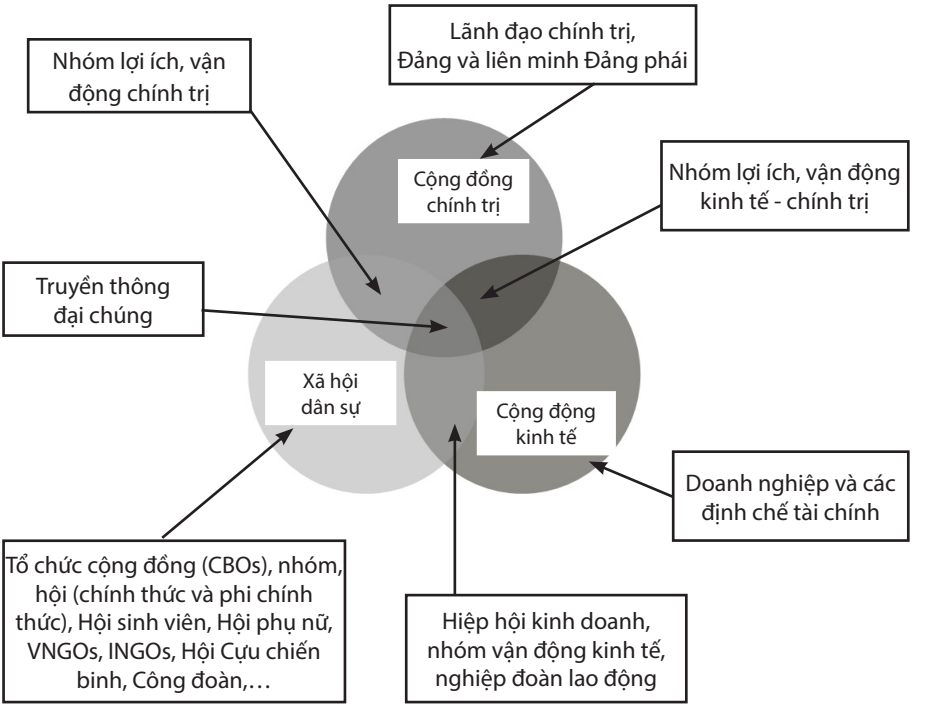
...[L]à tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam cùng ngành nghề, cùng sở thích, cùng giới, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, không vụ lợi nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, được tổ chức và hoạt động theo nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.[2]

Như vậy, định nghĩa này không áp dụng cho hai nhóm về mặt nguyên tắc không phải là cơ quan quản lý nhà nước: đó là các tổ chức chính trị - xã hội (gồm MTTQ Việt Nam, Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam) và các tổ chức tôn giáo.

Nếu giáo hội, theo các định nghĩa phổ biến nhất, vẫn được coi là thành phần thuộc các tổ chức xã hội dân sự, thì các tổ chức chính trị - xã hội là nhóm giao thoa giữa xã hội dân sự và Nhà nước, mang đặc tính của cả hai. Nói như Nguyễn Văn Vĩnh (2012, 7), đó là các tổ chức mà hoạt động của chúng vừa mang tính chính trị, vừa mang tính xã hội.

[1] Ông Trần Anh Tuấn là Thứ trưởng Bộ Nội vụ, Viện trưởng Viện Khoa học Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ (2014).
[2] Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

Hình 22: Mô hình vị trí của các tổ chức xã hội dân sự



Nguồn: Howard (2003)

Theo báo cáo của nhóm nghiên cứu CIVICUS về xã hội dân sự ở Việt Nam năm 2006[1], các tổ chức chính trị - xã hội (được các nhà nghiên cứu gọi là các tổ chức quần chúng), cũng được xếp loại vào nhóm các tổ chức xã hội dân sự. Wells-Dang (2014, 164) cho rằng ở Việt Nam, tất cả các tổ chức không trực tiếp liên quan đến bộ máy công quyền thì đều là các tổ chức xã hội dân sự (CSOs).

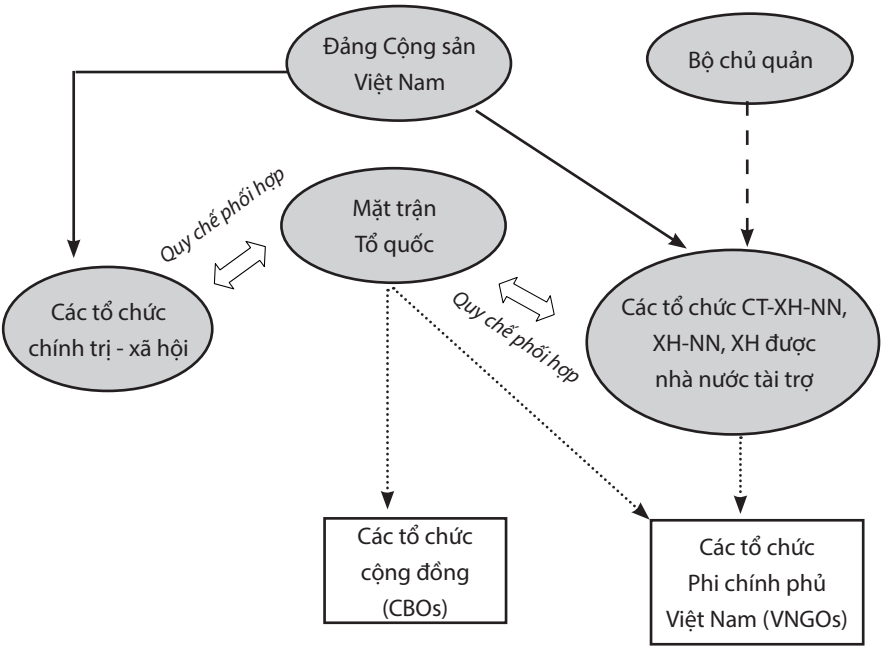
Báo cáo của VEPR không tranh luận là liệu có nên gộp nhóm các tổ chức chính trị - xã hội (đoàn thể) vào nhóm "xã hội dân sự" hay không. Nhóm tác giả gộp các tổ chức chính trị - xã hội và các tổ chức xã hội

[1] CIVICUS Civil Society Index (2006). *The emerging civil society: An initial assessment of civil society in Vietnam*. Vietnam Institute of Development Studies (VIDS), UNDP Vietnam, and SNV Vietnam.

dân sự vào nhóm "tổ chức xã hội", với ý nghĩa rằng các tổ chức này hoạt động chủ yếu trong không gian xã hội, bất kể bản chất chính trị và sở hữu là gì.

2. Phân loại các tổ chức xã hội ở Việt Nam

Hình 23: Tổ chức xã hội trong hệ thống chính trị Việt Nam



Nguồn: Tác giả thu thập trên các văn bản pháp lý

Như đề cập ở phần 1, ở Việt Nam chưa có định nghĩa chính thức về các tổ chức xã hội dân sự. Để để thống nhất với các văn bản pháp luật, báo cáo sử dụng phương pháp phân loại được dùng trong một số văn bản pháp lý, cụ thể là Hiến pháp (sửa đổi) năm 2013, Luật ngân sách nhà nước 2002, Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, Nghị định số 38/1998/NĐ-CP, và Quyết định 68/2010/QĐ-TTG; kết hợp với phương pháp phân loại được nhóm nghiên cứu CIVICUS sử dụng trong báo cáo về xã

hội dân sự ở Việt Nam năm 2006 (Norlund, 2007, 76-77). Đây cũng là cách phân loại được tổ chức Irish Aid (2012) áp dụng. Theo đó, tổ chức xã hội ở Việt Nam có thể được chia thành các nhóm như sau:

Đoàn thể (còn gọi là tổ chức chính trị - xã hội): Đây là các tổ chức tự nguyện hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, có hệ thống tổ chức từ Trung ương đến cơ sở, là các tổ chức quần chúng của Đảng Cộng sản Việt Nam, do Đảng sáng lập và lãnh đạo[1]. Nhóm này gồm các tổ chức: MTTQ Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam và Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam[2]. Đây là nhóm được ngân sách nhà nước bảo đảm hoàn toàn kinh phí hoạt động[3]. Xét theo lượng thành viên đăng ký, các tổ chức chính trị - xã hội này có khoảng 32 triệu người (Norlund, 2007, 76). Một phần trong số đó là nhân viên biên chế nhà nước, được nhà nước trả lương. Trong báo cáo này, hai thuật ngữ đoàn thể và tổ chức chính trị - xã hội được dùng thay thế nhau.

Hội đặc thù (theo tính chất, hội đặc thù là các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp[4], xã hội - nghề nghiệp, hoặc xã hội được Nhà nước hỗ trợ kinh phí[5]): đây là nhóm tổ chức có liên hệ với nhà nước, trong số đó một số tổ chức được hỗ trợ một phần kinh phí hoạt động từ ngân sách nhà nước theo quy định từ Quyết định số 68/2010/QĐ-TTG về việc hỗ trợ các hội đặc thù[6]. Nhóm này bao gồm các tổ chức lớn có nhiều tổ chức thành viên đăng ký (như Hội Chữ thập đỏ, Liên hiệp các hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA), Liên hiệp các hội Văn học Nghệ

[1] Chuyên đề IV, *Tài liệu bồi dưỡng thi nâng ngạch chuyên viên cao cấp khối Đảng, đoàn thể năm 2013.*

[2] Theo nghị định 38/1998/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

[3] Quy định ở Điều 10, chương I; Điều 32, khoản 1d, h Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

[4] Theo Quyết định số 41-QĐ/TW, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp có Hội Nhà báo, Hội Luật gia, VUSTA,…Tuy vậy, không có định nghĩa rõ ràng về việc tổ chức nào được xếp vào nhóm này.

[5] Theo Thông tư 08/2011-TT-BNV.

[6] Theo Quyết định số 68/2010/QĐ-TTG, có 28 hội đặc thù được hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước.

thuật Việt Nam (VULA), và Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam), các tổ chức xúc tiến thương mại (Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam), hiệp hội nghề nghiệp (Đoàn Luật sư, Hội Nghề cá), và các tổ chức khác (Hội Người mù Việt Nam, Hội các Nạn nhân Chất độc da cam/Dioxin). Theo ước tính của nghiên cứu CIVICUS về xã hội dân sự ở Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ có hơn năm triệu thành viên, VUSTA có hơn một triệu thành viên, và VULA có chi nhánh ở tất cả các tỉnh thành trên cả nước. Trên toàn quốc, có 320 hiệp hội nghề nghiệp và khoảng 2.000 hội nghề nghiệp địa phương (Norlund, 2007, 76-77).

Do các tổ chức quần chúng công đều có quy trình lập dự toán để đề nghị ngân sách nhà nước bảo đảm hoạt động thường xuyên như đối với cơ quan quản lý nhà nước, và dưới sự giám sát của Bộ Tài chính, nên về mặt thực tế tài chính, có thể nhìn nhận hai nhóm này cùng dưới sự kiểm soát của Nhà nước.

Các tổ chức Phi chính phủ Việt Nam (Vietnamese NGOs-VNGOs): đây là các tổ chức có tư cách pháp nhân, được thành lập dựa trên sáng kiến của cá nhân hoặc tổ chức, độc lập với Nhà nước, hoạt động để xử lý một vấn đề nhất định nào đó (Issue-based Organizations). VNGOs có đăng ký hoạt động với các tổ chức lớn hơn (như VUSTA), hoặc đăng ký với các cơ quan quản lý nhà nước khác. Nhóm này có thể bao gồm các tổ chức từ thiện, nghiên cứu độc lập, tư vấn, giáo dục, và sức khỏe cộng đồng (CIVICUS, 2006, 34). Quỹ Châu Á (Asia Foundation) cho rằng có khoảng 2.000 VNGOs ở Việt Nam (Asia Foundation, 2012, 6).

Các tổ chức cộng đồng (Community-based Organizations-CBOs): đây là nhóm xã hội dân sự hoạt động trên quy mô nhỏ, thường chỉ trong một cộng đồng nhất định. Nhóm này bao gồm các hiệp hội tôn giáo, tổ hợp tác, các câu lạc bộ sinh viên… mà không đăng ký hoạt động với chính quyền, hoặc đăng ký dưới một quá trình pháp lý khác với các nhóm trên (Wells-Dang 2014, 167-168). Mạng lưới nhóm tổ chức CBOs thường liên hệ với các tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức Đảng tại địa phương, và một số nhóm có liên lạc với VNGOs và các NGOs

quốc tế. Đây có thể là những nguồn cung cấp cho họ kinh phí hoạt động và đào tạo thành viên (CIVICUS, 2006, 49). Theo nhà nghiên cứu Carl Thayer (2009, 5), ở Việt Nam có ít nhất 140 nghìn CBOs cùng với 3.000 tổ chức hợp tác (về nông nghiệp, nghề cá, xây dựng, vệ sinh - y tế)[1].

Hiện chưa có thống kê đầy đủ về số lượng các tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam, và nhiều con số thống kê có khác biệt đáng kể. Theo Wells-Dang (2014), số lượng các tổ chức Phi chính phủ ở Việt Nam tăng từ 200 vào thập niên 90 của thế kỷ trước, lên đến hơn 1.700 ở thời điểm này. Theo Thang Văn Phúc (2010), ở Việt Nam có khoảng 15.000 hiệp hội hoạt động[2]. Theo Norlund (2007), có ít nhất 550 các tổ chức Phi chính phủ quốc tế hoạt động tại Việt Nam, tính đến thời điểm năm 2007. Nếu các đoàn thể quần chúng, các tổ chức chính trị - xã hội được gộp vào nhóm xã hội dân sự, có đến 74% công dân Việt Nam là thành viên của một CSO và 62% là thành viên của ít nhất hai tổ chức xã hội (ibid.). Theo báo cáo của CIVICUS (2006, 78), Việt Nam, trên lý thuyết, là một trong những nhóm nước có tỷ lệ người tham gia các tổ chức xã hội dân sự cao nhất ở châu Á: trung bình mỗi người Việt Nam là thành viên của 2,33 tổ chức, trong khi con số này ở Trung Quốc là 0,39 và Singapore là 0,86.

Một thành phần rất quan trọng trong sự phát triển xã hội dân sự ở Việt Nam là các tổ chức NGOs quốc tế. Nhóm này hỗ trợ quỹ hoạt động cho các tổ chức xã hội Việt Nam, hỗ trợ đào tạo thành viên, hoặc hợp tác với tổ chức xã hội Việt Nam để triển khai các dự án thực địa.

[1] Đây là số liệu ông Thayer thu thập vào năm 2005. Với giả định chính sách không có gì thay đổi cộng với sự phát triển ngày càng mạnh của xã hội dân sự ở Việt Nam, con số này có lẽ đã tăng lên một mức đáng kể.

[2] Ông Thang Văn Phúc là Thứ trưởng Bộ Nội vụ đưa ra số liệu này tại bài phát biểu "Tổng quan về hội, tổ chức Phi chính phủ và thể chế pháp lý cho các tổ chức xã hội ở Việt Nam" tại hội nghị thường niên về NGOs cho VUSTA tổ chức năm 2010.

3. Khung pháp lý cho các tổ chức xã hội ở Việt Nam

Như đã đề cập, sự tồn tại của hệ thống các tổ chức xã hội dân sự chưa có được sự thừa nhận về pháp lý như một tổng thể. Tuy vậy, nhiều văn bản pháp luật đưa ra quy định điều chỉnh các mặt khác nhau của xã hội dân sự, cụ thể như sau:

Hiến pháp năm 1946. Điều 10, Chương II của Hiến pháp năm 1946 quy định rằng công dân có quyền tự do tổ chức và hội họp.

Sắc lệnh số 102/SL-L004 ngày 20/5/1957 về quyền lập hội. Điều 1 quy định quyền lập hội của nhân dân được tôn trọng và bảo đảm.

Hiến pháp năm 1959 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Điều 25 quy định "Công dân nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa có các quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, lập hội và biểu tình. Nhà nước bảo đảm những điều kiện vật chất cần thiết để công dân được hưởng các quyền đó."

Hiến pháp năm 1980 của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. Điều 67 quy định "Công dân có các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp, tự do lập hội, tự do biểu tình, phù hợp với lợi ích của chủ nghĩa xã hội và của nhân dân."

Hiến pháp năm 1992 của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. Điều 69 quy định "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; có quyền được thông tin; có quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật."

Nghị định số 88/2003/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

Quyết định số 21/2003/QĐ-TTG về việc ngân sách nhà nước hỗ trợ cho các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp đối với những hoạt động gắn với nhiệm vụ của nhà nước.

Quyết định số 247/2006/QĐ-TTG ngày 30/10/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 21/2003/QĐ-TTG ngày 29/01/2003 của Thủ tướng Chính phủ.

Bộ luật dân sự năm 2005. Theo Điều 85, Chương IV của Bộ luật dân sự năm 2005, các cá nhân, tổ chức có quyền thành lập pháp nhân. Khoản 4, Điều 100 có quy định các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp là pháp nhân.

Nghị định số148/2007/NĐ-CP về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện.

Quyết định số 97/2009/QĐ-TTG về việc ban hành danh mục các lĩnh vực cá nhân được thành lập tổ chức nghiên cứu khoa học, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ.

Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, ban hành năm 2010, quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

Quyết định số 68/2010/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ về việc quy định hội có tính chất đặc thù.

Quyết định số 71/2011/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ về bảo đảm, hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước đối với các hội có tính chất đặc thù.

Hiến pháp sửa đổi năm 2013. Điều 25 quy định "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình."

Thông tư 03/2013/TT-BNV quy định chi tiết thi hành Nghị định số 45/2010/NĐ-CP và Nghị định số 33/2012/NĐ-CP.

Một số các văn bản điều chỉnh khác, văn bản của chính quyền địa phương.

Có thể thấy, văn bản có tính pháp lý cao nhất của Việt Nam là Hiến pháp luôn công nhận quyền hội họp, lập hội, tổ chức của công dân, dù trải qua 5 lần sửa đổi.

Tuy vậy, chưa có bộ luật, luật cụ thể nào để hiện thực hóa quy định của Hiến pháp. Trong các văn bản nêu trên, chỉ có duy nhất Nghị định

số 45/2010/NĐ-CP là quy định chi tiết về việc thành lập hội, nhóm, tổ chức ở Việt Nam. Tuy vậy, văn bản này vẫn còn khiến thủ tục đăng ký thành lập hội phức tạp, tốn thời gian không cần thiết (Sidel, 2010, 8). Các văn bản pháp luật liên quan đến việc điều chỉnh tổ chức xã hội còn rải rác, chưa thống nhất, dễ gây ra hiện tượng chồng chéo về mặt quản lý nhà nước.

Với các tổ chức chính trị - xã hội, nhà nước có các văn bản pháp lý điều chỉnh trực tiếp, ví dụ như Luật công đoàn năm 2012, Luật MTTQ năm 1999, Luật thanh niên, Pháp lệnh số 27/2005/PL-UBTVQH1 điều chỉnh Hội Cựu chiến binh, cùng các văn bản liên quan khác.

Như vậy, có sự phân biệt nhất định về quản lý nhà nước liên quan đến tổ chức xã hội: một mặt các văn bản liên quan đến tổ chức xã hội không do Đảng, Nhà nước sáng lập và lãnh đạo còn sơ sài, chưa hoàn chỉnh; mặt khác, hầu hết các tổ chức chính trị - xã hội được pháp luật điều chỉnh tương đối cụ thể.

Vì thế, bộ khung pháp lý cho hoạt động của tổ chức xã hội, xét trên tổng thể, vẫn chưa hoàn chỉnh, không tạo ra được sự ổn định cần thiết cho các tổ chức này hoạt động, phát triển (Thayer, 2009, 5). Điều này cũng tạo ra sự thiếu rõ ràng, phức tạp không cần thiết trong việc quản lý, đánh giá, giám sát hiệu quả của nhà nước với các tổ chức xã hội dân sự (Nguyễn Thị Bích Diệp, 2007).

Phụ lục 2

Một số nhận xét bước đầu hoạt động của các tổ chức hội hiện đại ở Việt Nam

PGS. TS. PHẠM BÍCH SAN
VIỆN NGHIÊN CỨU VÀ TƯ VẤN PHÁT TRIỂN (RCD)

1. Những định hướng lớn từ năm 1975 đến nay

Sau khi đất nước thống nhất, Việt Nam đã trải qua ba giai đoạn phát triển với những định hướng.

a. 1975 - 1985

Phục hồi đất nước theo mô hình kế hoạch hóa tập trung, trọng tâm chủ yếu là đảm bảo công bằng xã hội. Kinh tế sa sút và khủng hoảng xã hội xuất hiện và lan rộng.

b. 1986 - 1995

Chính sách đổi mới cho phép phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Kinh tế phát triển nhanh nhưng có nhiều hậu quả xã hội tiêu cực, đặc biệt là trong y tế, giáo dục và tại vùng sâu vùng xa.

c. 1996 - 2015

- 1996 - 2005: xây dựng các định chế quản lý kinh tế và xã hội theo định hướng thị trường. Sự xuất hiện, mở rộng và đi vào hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự.

- 2006 - 2015: hội nhập các định chế quản lý với thế giới. Tổ chức nhà nước hiện đại theo các tiêu chuẩn chung của quốc tế với sự tham gia ngày càng nhiều của xã hội dân sự.

Như vậy, trong một khoảng thời gian ngắn ngủi, Việt Nam đã kịp triển khai các thử nghiệm khác nhau về quản lý đất nước, để nhận thấy rằng mô hình thứ nhất đặt ưu tiên tuyệt đối cho phát triển xã hội so với phát triển kinh tế là không phù hợp. Mô hình thứ hai đặt ưu tiên phát triển kinh tế lên trên phát triển xã hội đem lại sự phát triển nhanh chóng nhưng không bền vững và làm xuất hiện những yếu tố gây mất ổn định xã hội. Tình thế đưa đến sự ra đời của mô hình thứ ba: kết hợp hai mô hình đầu và bổ sung thêm các yếu tố của xã hội dân sự.

Nhìn chung, nếu ba giai đoạn phát triển thể chế là pháp quyền, dân chủ và thị trường xã hội thì Việt Nam hiện đang bước đều trong cả hai giai đoạn đầu và đã có sự xuất hiện một số yếu tố giai đoạn ba.

2. Hiện trạng các loại hình tổ chức hội

Cùng với sự đô hộ của Pháp tại Việt Nam, nhiều loại hình tổ chức xã hội hiện đại bắt đầu xuất hiện như hội, đoàn thể, phong trào hướng đạo sinh, hay hội truyền bá quốc ngữ. Khái niệm hội đã được phổ biến và có mặt trong kỳ thi tốt nghiệp trường hậu bổ năm 1918, khi các vị quan lại tương lai của triều đình phải trả lời một số câu hỏi thi về hoạt động và cách tổ chức hội. Nhiều hoạt động hội đã mang lại hiệu quả thiết thực cho sự phát triển lòng yêu nước và dân trí như Đông kinh nghĩa thục và Duy Tân.

Sau khi Việt nam giành độc lập, nhiều tổ chức đoàn thể quần chúng được thành lập, và trong một thời gian dài giữ vai trò quan trọng trong việc củng cố khối đại đoàn kết dân tộc. Trong khoảng 20 năm trở lại đây, các hội với phong cách các tổ chức xã hội dân sự hiện đại xuất hiện nhiều và phát triển mạnh mẽ.

2.1 Các đoàn thể chính trị xã hội

Nhóm các đoàn thể chính trị xã hội gồm có 6 tổ chức lớn với các luật đặc thù quy định riêng cho từng tổ chức, được hình thành khởi đầu trên quan niệm về xã hội bao gồm các giai cấp lao động và những người bị áp bức: công, nông, binh cũng như các giới và thanh niên phải đấu tranh với những giai cấp bóc lột.

Nhiệm vụ chính hiện nay của các đoàn thể chính trị xã hội là tuyên truyền, phổ biến và tổ chức cho người dân thuộc nhóm đặc thù của mình thực hiện đường lối chính trị của Đảng cộng sản Việt Nam. Vả ở chừng mực nhất định các đoàn thể chính trị xã hội cũng chuyển tải những kiến nghị, ý kiến của người dân thuộc nhóm mình theo dõi cho ban lãnh đạo của Đảng. Nói theo thuật ngữ hôm nay là tiến hành các hoạt động giám sát đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Cách thức hoạt động truyền thống thông thường của các đoàn thể là tiếp cận cộng đồng: tập hợp người dân lại và phổ biến các đường lối của Đảng hoặc đi sâu vào nắm bắt tâm tư, nguyện vọng của người dân để giải thích, hoặc phát hiện vấn đề để giải quyết. Chỉ đạo trực tiếp hoạt động của các đoàn thể này là Ban Dân vận thuộc Ban Chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam và cán bộ lãnh đạo của các tổ chức này được bầu ra theo sự đề cử của Ban Dân vận và Ban Tổ chức Trung ương, nôm na có thể coi giống như hoạt động của các bộ trong các lĩnh vực của xã hội và chịu sự lãnh đạo của các ban tương ứng của Đảng.

Đặc điểm lớn nhất của các đoàn thể chính trị xã hội là họ được ngân sách nhà nước bao cấp cho hoạt động của mình đến tận cơ sở. Các cán bộ được nhận lương và trợ cấp theo các thang bậc như các công chức, viên chức nhà nước và toàn bộ các cơ sở vật chất đều do Nhà nước trang bị ở cấp độ tương đương với một bộ (MTTQ ở cấp độ cao hơn một chút nhưng thấp hơn nhiều so với Quốc hội). Ngoài ra họ được sự hỗ trợ lớn lao của hệ thống các doanh nghiệp nhà nước, và có một sự mặc định bất thành văn là các chi phí của doanh nghiệp cho các đoàn thể chính trị xã hội để hỗ trợ hoạt động của họ có thể được coi là những chi phí hợp lý khi cần thiết.

Những tổ chức đoàn thể do Nhà nước thành lập hiện vẫn đang hoạt động và được đầu tư rất lớn, nhưng ngày càng bị hành chính hóa và xa dần với cách tiếp cận quần chúng, cái vốn đặc trưng cho các tổ chức xã hội và được đào tạo ở chuyên ngành công tác xã hội. Do vậy những vấn đề bức xúc của các đối tượng chậm được giải quyết. Có thể lấy ví dụ là Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam không hề lãnh đạo một cuộc đình công nào của công nhân, Hội Phụ nữ không làm được gì nhiều với nạn mại dâm, Đoàn Thanh niên gặp khó khăn trong việc xử lý hiện tượng thanh niên đánh nhau ngày Tết và Hội Nông dân không giải quyết được một tranh chấp đất đai lớn nào trong 10 năm trở lại đây.

Trường hợp đặc thù: MTTQ Việt Nam

Đây là một tổ chức thuộc loại siêu hội với khoảng hơn 50 chục tổ chức thành viên, từ Đảng Cộng sản Việt Nam cho tới Hội Chế tác vàng bạc… Trong khi thảo luận về luật MTTQ sửa đổi ngày 7/3/2015, một vấn đề đặt ra là có nên có điều khoản MTTQ giám sát hoạt động của Đảng hay không và kết luận cuối cùng vẫn chưa có. Chức năng của Mặt trận là xây dựng và phát huy khối đại đoàn kết dân tộc và cử người có phẩm cách xứng đáng tham gia Quốc hội. MTTQ có chân rết tới tận cơ sở và được bao cấp rất đầy đủ cho bộ máy và cho hoạt động của mình: tại các cuộc họp ở cơ sở, người đi dự họp có thể được nhận phong bì khi tham dự.

2.2 Các tổ chức xã hội nghề nghiệp

Các tổ chức xã hội nghề nghiệp được tổ chức cho người dân tham gia theo nghề nghiệp của mình nhằm chia sẻ các vấn đề liên quan đến nghề nghiệp. Các tổ chức này có ba nhóm.

2.2.1 Các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp

- Có tất cả 9 tổ chức thuộc loại này ở Việt Nam, có mục đích nhằm duy trì và phát triển sự lãnh đạo của Đảng trong các nhóm nghề nghiệp. Đó là Liên hiệp các tổ chức Hòa bình và Hữu nghị (VUFO),

- Liên hiệp các hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA),
- Liên hiệp các hội Văn học và Nghệ thuật Việt Nam,
- Hội Nhà báo Việt Nam,
- Liên minh các Hợp tác xã Việt Nam,
- Hội Chữ thập đỏ Việt Nam,
- Hội Luật gia Việt Nam,
- Hội Nhà văn Việt Nam,
- Liên đoàn Luật sư Việt Nam

Chức năng của các tổ chức này là tập hợp nhân dân theo một số nghề nghiệp, hoặc hoạt động đặc thù có khả năng tác động lớn đến sự ổn định xã hội. Do vậy, việc đảm bảo các chính sách nhà nước được thực thi nghiêm chỉnh và đầy đủ ở những nhóm dân cư là cơ sở cho sự tồn tại của những hội theo dạng này. Các tổ chức này đều có đảng đoàn, chịu sự chỉ đạo của Ban Dân vận thuộc Ban Chấp hành Trung ương ĐCSVN và cán bộ lãnh đạo cũng do Đảng cử ra.

Các hội dạng này được Nhà nước bao cấp đến tận cấp tỉnh, nhưng phải thương thảo với từng tỉnh để xác định nhu cầu cụ thể của địa phương và có thể mở cơ sở ở tỉnh. Cơ sở vật chất cũng được Nhà nước bao cấp nhưng mức độ tùy thuộc vào sự vận động và hoạt động của từng tổ chức và nhìn chung được đầu tư tương đương với một cơ quan cấp tổng cục tuy người đứng đầu có thể nhận lương theo cấp bộ trưởng và lãnh đạo có xe công đưa đi làm.

Hoạt động của các tổ chức kiểu này cũng đang trên bước đường hành chính hóa như các tổ chức nhóm trên.

Trường hợp đặc thù: Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam

Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (Liên hiệp hội) là một tổ chức lớn gồm ba khối: các hội nghề nghiệp khoảng 80), các liên hiệp hội ở 62 tỉnh và các tổ chức khoa học ngoài công lập. Ở đây, hiện có

nhiều tổ chức Phi chính phủ kiểu hiện đại hoạt động. Hiện có khoảng 370 viện và trung tâm thuộc Liên hiệp hội đang hoạt động theo mô hình các tổ chức NGO hiện đại và ngày càng có nhiều nhóm đăng ký hoạt động tại Liên hiệp hội theo hình thức này. Ngoài ra, Liên hiệp hội còn có 197 tờ báo, tạp chí và bản tin, trường đại học, Quỹ sáng tạo khoa học và kỹ thuật (Vifotec). Bộ máy quản lý Trung ương có dáng dấp một bộ với các ban, tương đương vụ loại 1 từ ban kế hoạch đến văn phòng và hợp tác quốc tế…, trong khi ở tỉnh liên hiệp hội có dáng dấp của một sở.

Liên hiệp hội cũng đang phát triển thử nghiệm mô hình các tổ chức dựa vào cộng đồng (các tổ chức CBO) để có thể tạo ra khả năng đưa nhanh tiến bộ khoa học và kỹ thuật vào cuộc sống. Những tổ chức này một khi được phát triển hoàn chỉnh, sẽ tạo ra cơ sở xã hội cần thiết cho hoạt động khoa học và kỹ thuật ở các cấp cơ sở.

Kinh phí hoạt động của Liên hiệp hội do Nhà nước cấp, khoảng 40 tỷ đồng một năm và đang trên đường hành chính hóa mạnh mẽ. Ngoài ra, các tổ chức khoa học và công nghệ đóng góp phí hoạt động 7,2 triệu đồng mỗi năm. Tuy nhiên, các tổ chức khoa học công nghệ ngoài Nhà nước, đa số các hội nghề nghiệp tự tồn tại bằng các nguồn kiếm được của mình: các đề tài và nhiệm vụ do Nhà nước giao, các hợp đồng trên thị trường cũng như các tài trợ của các tổ chức quốc tế.

2.2.2 Các tổ chức xã hội - nghề nghiệp được bao cấp ở cấp Trung ương

Có tất cả khoảng 30 tổ chức như Tổng hội Y học, Hội Đông y, Hội Múa… theo quyết định riêng của Thủ tướng Chính phủ. Hiện nay, không xác định được ví sao những tổ chức này được bao cấp và điều này đang tạo rạ sự thắc mắc lớn trong các hội khác.

Trường hợp đặc thù: Tổng Hội Y học Việt Nam

Xuất phát từ sự cho phép của Chính phủ, Tổng hội Y học Việt nam là một trong vài hội được thành lập đầu tiên và lâu đời nhất của Việt Nam ngày nay. Hội được nhà nước hoàn toàn bao cấp. Hội bao gồm hơn

40 hội chuyên ngành, một số viện và trung tâm và hoạt động trong các lĩnh vực y học. Nguồn thu của Tổng hội ngoài ra còn có các dự án và các hoạt động cung cấp dịch vụ cho thị trường.

2.2.3 *Các tổ chức xã hội nghề nghiệp không được bao cấp*

Hiện nay, số lượng các hội này là rất lớn, có thể lên đến hàng nghìn. Các hội nghề nghiệp hiện hoạt động theo chuyên môn của mình nhưng gặp khó khăn rất lớn về nguồn kinh phí để hoạt động. Lãnh đạo các hội được bầu nhưng thường là những cán bộ lãnh đạo nhà nước về hưu và bằng cách đó các hội giữ mối quan hệ chặt chẽ với các bộ chủ quản để có thể nhận được một sự hỗ trợ cho hoạt động của mình. Một số hội năng động có thể được giao thực hiện những dịch vụ công do cơ quan nhà nước chuyển giao như hội kiểm toán Việt Nam được quyền cấp chứng chỉ hành nghề kiểm toán ở Việt Nam… Ngoài ra, một số hội có mối quan hệ đặc biệt với một số doanh nghiệp nhà nước nên cũng có thể nhận được những sự tài trợ nào đấy, như Hội Hóa học với Tập đoàn Than, Khoáng sản Việt Nam (TKV), hoặc do chuyên môn của mình cần cho các doanh nghiệp trên thị trường như Hội Đo lường tiêu chuẩn và chất lượng.

Các hội nghề nghiệp, cả bao cấp lẫn không, chịu sự quản lý nhà nước của Vụ các tổ chức Phi chính phủ, Bộ Nội vụ. Các hội có quyền thành lập các tổ chức trực thuộc như công ty, trung tâm hay viện nghiên cứu. Trong trường hợp các tổ chức khoa học và công nghệ ngoài Nhà nước, các tổ chức này phải xin giấy phép hành nghề của Bộ Khoa học và Công nghệ.

Trường hợp đặc thù: Tổng hội Xây dựngViệt Nam

Xuất phát từ sự cho phép của Bộ Xây dựng, Tổng hội Xây dựng là mẫu hình đặc thù của loại hội gắn với một chuyên ngành cụ thể do một bộ chủ trì. Hội bao gồm phần lớn các quan chức ngành xây dựng về hưu và đứng đầu thường là một cựu bộ trưởng hay thứ trưởng. Hội cố gắng tập hợp những người trong nghề để phát huy chuyên môn và sở trường

của mình và có nhiều hoạt động trong lĩnh vực phản biện và giám sát xã hội. Kinh phí của hội dựa trên một số nguồn thu từ bất động sản, triển khai các dự án, đề tài do Bộ Xây dựng giao hoặc các hợp đồng với các công ty xây dựng.

2.3 Các hiệp hội ngành nghề

Các hiệp hội ngành nghề được tổ chức theo các nhóm ngành sản xuất và tổ chức nổi bật nhất, đứng đầu là Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). Các hiệp hội thu thập và cung cấp thông tin cho các thành viên của mình, đứng ra bảo vệ quyền lợi của giới doanh nghiệp và tiến hành nhiều hoạt động vận động chính sách liên quan đến ngành nghề của mình. Nhiều tổ chức hiệp hội được sự bao cấp của Nhà nước và hoạt động như một cánh tay nối dài của Chính phủ trong các hoạt động liên quan như Hiệp hội Sản xuất và Chế biến thủy hải sản (VASEP), Hiệp hội Sản xuất Mía đường, Hiệp hội Da giày… Các hiệp hội cũng chịu sự chỉ đạo của các ban tương ứng của Đảng như Ban Dân vận và Ban Kinh tế.

Hiện tại ở Việt Nam, theo một số nguồn thông tin, số lượng các hiệp hội lên tới hàng nghìn. Các hiệp hội hoạt động có tính chất của các hoạt động hội tuy liên quan nhiều hơn đến các yếu tố thị trường và quyền lợi của các nhà sản xuất. Nguồn kinh phí hoạt động của các tổ chức này tương đối dồi dào, do các doanh nghiệp đóng góp và những hoạt động kinh doanh cung cấp dịch vụ có thể có của chính bản thân các hiệp hội.

3. Hoạt động và khả năng đáp ứng nhu cầu của xã hội của các tổ chức hội

Các hoạt động và tầm ảnh hưởng của các loại hình tổ chức hoàn toàn khác nhau trên thực tế. Nhìn chung, có thể thấy rằng sức mạnh của nhóm các đoàn thể chính trị dựa trên quyền lực nhà nước, nhóm các hiệp hội ngành nghề dựa vào năng lực tài chính từ doanh nghiệp thị trường và nhóm các hội nghề nghiệp dựa vào kỹ năng chuyên môn.

Hiện tại, hoạt động năng nổ nhất là nhóm các hiệp hội ngành, do đòi hỏi của nền kinh tế thị trường cũng như lĩnh vực hoạt động của các hiệp hội tương đối ít nhạy cảm. Hai nhóm còn lại hình ảnh khá tương phản nhau: nhóm được Nhà nước bao cấp càng ngày càng có xu hướng hành chính hóa để trở thành một kiểu cơ quan nhà nước, theo dõi và quản lý nhóm đối tượng đặc thù của mình, trong khi nhóm không được Nhà nước bao cấp đang hướng tới phục vụ cho các mục tiêu đích của mình nhưng chưa có các phương thức hoạt động hữu hiệu.

Mục tiêu của hội là thu hút hoạt động của những người trong cùng nghề hay cùng giới có hiệu quả không cao vì các hội không mang lại được nhiều lợi ích thiết thực cho các hội viên: các hội thường chỉ được một nhóm nhỏ những người trong nghề, phần lớn là các quan chức quản lý hay người đã về hưu, biết đến nhau.

Hiện nay hoạt động của các hội không được bao cấp đang gặp nhiều khó khăn do:

i. Các thủ tục thành lập rất rườm rà và phức tạp, trong một số trường hợp không được sự khuyến khích từ phía các cơ quan quản lý. Đặc biệt, hành lang pháp lý, như luật về hội, hiện chưa có, khiến cho các hoạt động của hội không có sự bảo đảm cần thiết về pháp luật.

ii. Nguồn kinh phí cho hoạt động rất khó khăn do: 1. Sự tồn tại không bình đẳng giữa các hội được bao cấp và không bao cấp khiến cho sự tài trợ của Nhà nước bị hút vào các hội bao cấp bất kể hiệu quả công việc của họ như thế nào, 2. Các doanh nghiệp nhà nước chiếm phần lớn nguồn lực xã hội có khuynh hướng chỉ tài trợ cho các hội được bao cấp và, 3. Nhiều dịch vụ công vẫn do các cơ quan quản lý nhà nước nắm giữ chưa được chuyển giao lại cho các hội.

iii. Các phương thức hoạt động chưa phù hợp với nhu cầu của xã hội hiện đại, đặc biệt là với các yêu cầu của nền kinh tế thị trường. Hoạt đông của không ít hội chủ yếu là đi họp, trong khi những hoạt động chuyên môn thì ít, vì không hướng tới hoạt động thị trường cũng như bảo vệ quyền lợi của những người cùng nghề.

4. Triển vọng các hội

Khởi đầu là thực hiện các mục tiêu phát triển và giúp Việt Nam hàn gắn các hậu quả chiến tranh, sau năm 1975 càng ngày càng có nhiều tổ chức Phi chính phủ và các loại hình khác vào hoạt động ở Việt Nam, đặc biệt sau khi Việt Nam rút quân khỏi Campuchia. Các nước trên thế giới cũng đóng góp rất nhiều cho các tổ chức này để thông qua đó hỗ trợ cho Việt Nam phát triển, nhất là nhóm các nước Bắc Âu, Hà Lan, hay Australia... Nếu tính tất cả các nguồn khác nhau, nguồn tiền nước ngoài này hỗ trợ cho Việt Nam hiện nay vào khoảng 300 triệu USD một năm. Các tư tưởng về hội và các tổ chức Phi chính phủ xuất hiện và được hình thành nhằm thực hiện tại địa phương các sự trợ giúp đó.

Tiếp nhận các tư tưởng mới và đặc biệt dựa vào truyền thống dân tộc, các hoạt động xã hội phát triển mạnh mẽ trong thời gian vừa qua. Có thể kể tới các bếp cơm từ thiện có mặt ở tất cả các bệnh viện ở miền Nam hoặc các tổ chức từ thiện đứng ra quyên góp giúp đỡ thiên tai, bệnh tật. Hiện nay, các hình thức tự phát đang phát triển mạnh. Nhưng bắt đầu có khuynh hướng hình thành các hoạt động có tổ chức cứng hơn theo kiểu hiện đại để có hiệu quả hơn, và vượt ra khuôn khổ các hoạt động trong các cộng đồng nhỏ vươn tới toàn quốc. Ví dụ hoạt động chữa bệnh cho người nghèo vùng sâu vùng xa hoặc giúp đỡ trẻ em nghèo học giỏi…

Đã có các tổ chức bắt đầu vươn ra hoạt động ở nước ngoài, trước hết là trong các hoạt động bảo vệ quyền lợi của Việt Nam như kiện tụng về cá basa, bảo vệ nạn nhân chất độc da cam… Trong tương lai, cùng với sự phát triển kinh tế Việt Nam thì Lào, Myanmar, Campuchia và các nước châu Phi sẽ là những nơi mà chúng ta cần tạo điều kiện cho các tổ chức Phi chính phủ Việt Nam hoạt động.

Để đẩy mạnh các hoạt động của hội, Nhà nước Việt Nam hiện đang chuẩn bị xây dựng luật về hội nhằm tạo dựng hành lang pháp lý cho hoạt động của các tổ chức xã hội không thuộc nhà nước. Trước mắt, nhà nước đang gấp rút đánh giá lại hoạt động của các tổ chức xã hội và cũng đang có đề xuất bãi bỏ sự bao cấp của nhà nước đối với một số hội.

Đồng thời, nhà nước cũng có nhu cầu ngày càng lớn chuyển giao nhiều dịch vụ của mình cho các tổ chức xã hội thực hiện.

Thời kỳ này là điểm bắt đầu hình thành và phát triển một giai đoạn mới trong sự phát triển các tổ chức xã hội ở nước ta: không chỉ sử dụng tiền của của xã hội nhằm trợ giúp các nhóm đặc thù, góp phần đảm bảo ổn định xã hội, mà còn đóng góp vào sự phát triển kinh tế và ổn định xã hội trong quá tŕnh công nghiệp hóa và hiện đại hóa.

Phụ lục 3

Danh sách hội có tính chất đặc thù hoạt động trên phạm vi cả nước

(Ban hành kèm theo Quyết định số 68/2010/QĐ-TTG ngày 1/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ)

1. Liên hiệp các hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam
2. Liên hiệp các Tổ chức hữu nghị Việt Nam
3. Liên hiệp các hội Văn học và Nghệ thuật Việt Nam
4. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
5. Hội Nhà văn Việt Nam
6. Hội Nhà báo Việt Nam
7. Hội Luật gia Việt Nam
8. Liên minh Hợp tác xã Việt Nam
9. Hội Chữ thập đỏ Việt Nam
10. Hội Sinh viên Việt Nam
11. Hội Văn nghệ dân gian Việt Nam
12. Hội Nhạc sĩ Việt Nam
13. Hội Điện ảnh Việt Nam
14. Hội Nghệ sĩ múa Việt Nam
15. Hội Kiến trúc sư Việt Nam
16. Hội Mỹ thuật Việt Nam

17. Hội Nghệ sĩ sân khấu Việt Nam
18. Hội Văn học nghệ thuật các dân tộc thiểu số Việt Nam
19. Hội Nghệ sĩ nhiếp ảnh Việt Nam
20. Hội Người cao tuổi Việt Nam
21. Hội Người mù Việt Nam
22. Hội Đông y Việt Nam
23. Hội Nạn nhân chất độc da cam/dioxin Việt Nam
24. Tổng hội Y học Việt Nam
25. Hội Cựu thanh niên xung phong Việt Nam
26. Hội Bảo trợ người tàn tật và trẻ mồ côi Việt Nam
27. Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật Việt Nam
28. Hội Khuyến học Việt Nam

Phụ lục 4

Danh mục địa bàn thực hiện mức lương tối thiểu từ năm 2015

(*Ban hành kèm theo Nghị định số 103/2014/NĐ-CP ngày 11/11/2014 của Chính phủ)*

1. Vùng I, gồm các địa bàn:

- Các quận và các huyện Gia Lâm, Đông Anh, Sóc Sơn, Thanh Trì, Thường Tín, Hoài Đức, Thạch Thất, Quốc Oai, Thanh Oai, Mê Linh, Chương Mỹ và thị xã Sơn Tây thuộc thành phố Hà Nội;

- Các quận và các huyện Thủy Nguyên, An Dương, An Lão, Vĩnh Bảo thuộc thành phố Hải Phòng;

- Các quận và các huyện Củ Chi, Hóc Môn, Bình Chánh, Nhà Bè thuộc thành phố Hồ Chí Minh;

- Thành phố Biên Hòa và các huyện Nhơn Trạch, Long Thành, Vĩnh Cửu, Trảng Bom thuộc tỉnh Đồng Nai;

- Thành phố Thủ Dầu Một, các thị xã Thuận An, Dĩ An, Bến Cát, Tân Uyên và các huyện Bàu Bàng, Bắc Tân Uyên thuộc tỉnh Bình Dương;

- Thành phố Vũng Tàu thuộc tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

2. Vùng II, gồm các địa bàn: (79)

- Các huyện còn lại thuộc thành phố Hà Nội; (6)

- Các huyện còn lại thuộc thành phố Hải Phòng; (4)

- Thành phố Hải Dương thuộc tỉnh Hải Dương; (1)

- Thành phố Hưng Yên và các huyện Mỹ Hào, Văn Lâm, Văn Giang, Yên Mỹ thuộc tỉnh Hưng Yên; (5)

- Thành phố Vĩnh Yên, thị xã Phúc Yên và các huyện Bình Xuyên, Yên Lạc thuộc tỉnh Vĩnh Phúc; (4)

- Thành phố Bắc Ninh, thị xã Từ Sơn và các huyện Quế Võ, Tiên Du, Yên Phong, Thuận Thành thuộc tỉnh Bắc Ninh; (6)

- Các thành phố Hạ Long, Cẩm Phả, Uông Bí, Móng Cái thuộc tỉnh Quảng Ninh; (4)

- Thành phố Thái Nguyên thuộc tỉnh Thái Nguyên; (1)

- Thành phố Việt Trì thuộc tỉnh Phú Thọ; (1)

- Thành phố Lào Cai thuộc tỉnh Lào Cai; (1)

- Thành phố Nam Định và huyện Mỹ Lộc thuộc tỉnh Nam Định; (2)

- Thành phố Ninh Bình thuộc tỉnh Ninh Bình; (1)

- Thành phố Huế thuộc tỉnh Thừa Thiên Huế; (1)

- Các quận, huyện thuộc thành phố Đà Nẵng; (8)

- Các thành phố Nha Trang, Cam Ranh thuộc tỉnh Khánh Hòa; (2)

- Các thành phố Đà Lạt, Bảo Lộc thuộc tỉnh Lâm Đồng; (2)

- Thành phố Phan Thiết thuộc tỉnh Bình Thuận; (1)

- Huyện Cần Giờ thuộc thành phố Hồ Chí Minh; (1)

- Thành phố Tây Ninh và các huyện Trảng Bàng, Gò Dầu thuộc tỉnh Tây Ninh; (3)

- Thị xã Long Khánh và các huyện Định Quán, Xuân Lộc thuộc tỉnh Đồng Nai; (3)

- Các huyện còn lại thuộc tỉnh Bình Dương; (2)

- Thị xã Đồng Xoài và huyện Chơn Thành thuộc tỉnh Bình Phước; (2)

- Thành phố Bà Rịa và huyện Tân Thành thuộc tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu; (2)

- Thành phố Tân An và các huyện Đức Hòa, Bến Lức, Cần Đước, Cần Giuộc thuộc tỉnh Long An; (5)

- Thành phố Mỹ Tho thuộc tỉnh Tiền Giang; (1)

- Các quận thuộc thành phố Cần Thơ; (5)

- Thành phố Rạch Giá, thị xã Hà Tiên và huyện Phú Quốc thuộc tỉnh Kiên Giang; (3)

- Thành phố Long Xuyên thuộc tỉnh An Giang; (1)

- Thành phố Cà Mau thuộc tỉnh Cà Mau. (1)

3. Vùng III, gồm các địa bàn: (171)

- Các thành phố trực thuộc tỉnh còn lại (trừ các thành phố trực thuộc tỉnh nêu tại vùng I, vùng II); (2)

- Thị xã Chí Linh và các huyện Cẩm Giàng, Nam Sách, Kim Thành, Kinh Môn, Gia Lộc, Bình Giang, Tứ Kỳ thuộc tỉnh Hải Dương; (8)

- Các huyện Vĩnh Tường, Tam Đảo, Tam Dương, Lập Thạch, Sông Lô thuộc tỉnh Vĩnh Phúc; (5)

- Thị xã Phú Thọ và các huyện Phù Ninh, Lâm Thao, Thanh Ba, Tam Nông thuộc tỉnh Phú Thọ; (5)

- Các huyện Gia Bình, Lương Tài thuộc tỉnh Bắc Ninh; (2)

- Các huyện Việt Yên, Yên Dũng, Hiệp Hòa, Tân Yên, Lạng Giang thuộc tỉnh Bắc Giang; (5)

- Các huyện Hoành Bồ, Đông Triều thuộc tỉnh Quảng Ninh; (2)

- Các huyện Bảo Thắng, Sa Pa thuộc tỉnh Lào Cai; (2)

- Các huyện còn lại thuộc tỉnh Hưng Yên; (5)

- Thị xã Sông Công và các huyện Phổ Yên, Phú Bình, Phú Lương, Đồng Hỷ, Đại Từ thuộc tỉnh Thái Nguyên; (6)

- Các huyện còn lại thuộc tỉnh Nam Định; (8)

- Các huyện Duy Tiên, Kim Bảng thuộc tỉnh Hà Nam; (2)

- Thị xã Tam Điệp và các huyện Gia Viễn, Yên Khánh, Hoa Lư thuộc tỉnh Ninh Bình; (4)

- Huyện Lương Sơn thuộc tỉnh Hòa Bình; (1)

- Thị xã Bỉm Sơn và huyện Tĩnh Gia thuộc tỉnh Thanh Hóa; (2)

- Huyện Kỳ Anh thuộc tỉnh Hà Tĩnh; (1)

- Các thị xã Hương Thủy, Hương Trà và các huyện Phú Lộc, Phong Điền, Quảng Điền, Phú Vang thuộc tỉnh Thừa Thiên Huế; (6)

- Các huyện Điện Bàn, Đại Lộc, Duy Xuyên, Núi Thành thuộc tỉnh Quảng Nam; (4)

- Các huyện Bình Sơn, Sơn Tịnh thuộc tỉnh Quảng Ngãi; (2)

- Thị xã Sông Cầu và huyện Đông Hòa thuộc tỉnh Phú Yên; (2)

- Các huyện Ninh Hải, Thuận Bắc thuộc tỉnh Ninh Thuận; (2)

- Thị xã Ninh Hòa và các huyện Cam Lâm, Diên Khánh, Vạn Ninh thuộc tỉnh Khánh Hòa; (4)

- Huyện Đắk Hà thuộc tỉnh Kon Tum; (1)

- Các huyện Đức Trọng, Di Linh thuộc tỉnh Lâm Đồng; (2)

- Thị xã La Gi và các huyện Hàm Thuận Bắc, Hàm Thuận Nam thuộc tỉnh Bình Thuận; (3)

- Các thị xã Phước Long, Bình Long và các huyện Đồng Phú, Hớn Quản thuộc tỉnh Bình Phước; (4)

- Các huyện còn lại thuộc tỉnh Tây Ninh; (6)

- Các huyện còn lại thuộc tỉnh Đồng Nai; (3)

- Các huyện Long Điền, Đất Đỏ, Xuyên Mộc, Châu Đức, Côn Đảo thuộc tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu; (5)

- Thị xã Kiến Tường và các huyện Thủ Thừa, Đức Huệ, Châu Thành, Tân Trụ, Thạnh Hóa thuộc tỉnh Long An; (6)

- Thị xã Gò Công và huyện Châu Thành thuộc tỉnh Tiền Giang; (2)

- Huyện Châu Thành thuộc tỉnh Bến Tre; (1)

- Thị xã Bình Minh và huyện Long Hồ thuộc tỉnh Vĩnh Long; (2)

- Các huyện thuộc thành phố Cần Thơ; (4)

- Các huyện Kiên Lương, Kiên Hải, Giang Thành, Châu Thành thuộc tỉnh Kiên Giang; (4)

- Thị xã Tân Châu thuộc tỉnh An Giang; (1)

- Thị xã Ngã Bảy và các huyện Châu Thành, Châu Thành A thuộc tỉnh Hậu Giang; (3)

- Các huyện Năm Căn, Cái Nước, U Minh, Trần Văn Thời thuộc tỉnh Cà Mau. (4)

4. Vùng IV, gồm các địa bàn còn lại./.

Phụ lục 5

Tính chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công cấp huyện

Chi phí cho đoàn thể cấp huyện trong điều kiện thiếu một số biến số được tính như sau:

$$Xi = S \times R \times 1/(1+r)$$

Trong đó:

Xi là chi đoàn thể cấp huyện cho từng đơn vị hành chính.

S là tổng chi cho hành chính, đảng, đoàn thể của từng đơn vị hành chính.

R là tỷ lệ chi ngân sách cho đoàn thể trên tổng chi ngân sách hành chính cấp tỉnh trong năm tính toán. r là tốc độ tăng trưởng chi ngân sách hành chính, năm 2012 là năm gốc.

Tính toán dựa trên nguyên tắc quy giá trị về năm gốc 2012.

Đối với các đơn vị hành chính thuộc tỉnh Quảng Trị: R trong năm 2013 = 6,64%, r = -5,8%.

- Đối với các huyện ở Lạng Sơn được lựa chọn làm mẫu có quyết toán ngân sách 2013, chi ngân sách cho cấp huyện được tính bằng công thức trên, với r = 5,2%.

- Đối với các huyện ở Phú Thọ: R = 7%, r = 21% (số liệu 2013).

- Đối với các đơn vị thuộc tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu có số liệu quyết toán năm 2012: R = 5%.

- Đối với đơn vị thuộc tỉnh Kiên Giang có số liệu quyết toán năm 2013: Giang Thành: r = -20%. Đối với huyện Kiên Hải có số liệu quyết toán năm 2010, lấy r1 = 30%, r2 = 17% (r1 là tỷ lệ tăng chi ngân sách 2010 - 2011, và r2 là tỷ lệ tăng chi ngân sách từ 2011 - 2012).

- Đối với đơn vị thuộc tỉnh Sơn La có số liệu quyết toán năm 2012: R = 7%.

- Đối với đơn vị thuộc tỉnh Bạc Liêu có liệu quyết toán năm 2013: R = 8%, r = -20%.

- Đối với đơn vị thuộc tỉnh Bình Phước có liệu quyết toán năm 2013, R = 12%, r = -4%.

- Đối với đơn vị thuộc tỉnh Tiền Giang, R = 16%, r = -4%.

- Đối với đơn vị thuộc tỉnh Trà Vinh, r = 26%.

- Đối với đơn vị thuộc tỉnh Vĩnh Long, R = 8,1%, tính từ tỷ lệ chi cho các tổ chức quần chúng công/chi quản lý hành chính của các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long. r = 24%. Với huyện Long Hồ, chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công = tổng chi ngân sách x r^d (r^d là tỉ trọng chi cho các tổ chức quần chúng công tại đồng bằng sông Cửu Long trên tổng chi ngân sách).

- Đối với đơn vị thuộc tỉnh Quảng Bình, R = 13%, r = 27% (năm 2013). Trong đó, chi đoàn thể của Đồng Hới được tính như sau: X = NS x r. Với: X là ngân sách cho các tổ chức quần chúng công, NS là tổng ngân sách quyết toán của thành phố trong năm 2012, và r là tỷ lệ chi đoàn thể/tổng chi ngân sách tỉnh Quảng Bình trong năm quyết toán năm 2012.

- Đối với đơn vị thuộc tỉnh Quảng Ngãi, R = 10%.

- Đối với đơn vị thuộc Lâm Đồng có liệu quyết toán năm 2013, R = 7,2%.

- Đối với huyện Yên Thế (Bắc Giang) có liệu quyết toán năm 2013, r = 32%.

- Đối với huyện Quỳnh Lưu (Nghệ An) có liệu quyết toán năm 2013, r = 30%.

- Đối với thành phố Lào Cai (tỉnh Lào Cai), Xi = tổng chi ngân sách cấp thành phố x tỷ lệ chi cho các tổ chức quần chúng công trên tổng chi ngân sách cấp tỉnh.

Phụ lục 6

Chi ngân sách cho các tổ chức quần chúng công cấp xã ở một số địa phương

Tỉnh Khánh Hòa

Theo Quyết định số 1827/QĐ-UBND của UBND tỉnh Khánh Hòa về quy định khoán kinh phí quản lý hành chính trên địa bàn xã, mỗi xã sẽ được phân bổ chi phí hoạt theo số lượng cán bộ chuyên trách và không chuyên trách; trong đó 15 triệu đồng/biên chế/năm với cán bộ chuyên trách, và 7,5 triệu đồng/người/năm với cán bộ không chuyên trách. Với các xã miền núi, con số này là 18 triệu/biên chế/năm, và 9 triệu/người/năm.

Mỗi xã có 5 cán bộ chuyên trách trong tổ chức chính trị - xã hội và 9 cán bộ không chuyên trách (theo Nghị quyết số 10/2013/NQ-HĐND về số cán bộ không chuyên trách cấp xã của tỉnh Khánh Hòa).

Theo Tổng cục Thống kê (2012), Khánh Hòa có 140 đơn vị hành chính cấp xã, trừ 27 đơn vị của thành phố Nha Trang (đã có số chi cụ thể), có 113 đơn vị cần tính toán. Trong đó, có 10 xã miền núi (theo Quyết định số 68/UBQĐ của Ủy ban Dân tộc miền núi). Vậy:

Chi đơn vị hành chính xã = 103 x (5 x 15 + 7,5 x 9) = 14,678 tỷ đồng

Chi đơn vị hành chính xã miền núi =10 x (5 x 18 + 9 x 9) =1,71 tỷ đồng

Như vậy, tổng chi cho các tổ chức quần chúng công ở cấp xã ước tính đạt 16,388 tỷ đồng.

Tỉnh Hải Dương: 21,2 tỷ đồng, theo tờ trình số 52/TTr-UBND của UBND tỉnh Hải Dương.

Phụ lục 7

Hội phí của một số hội đặc thù (2014)

		Hội viên	Hội phí (đồng)	Tổng phí (đồng)
1	Hội Nhà văn Việt Nam	700	120.000	84.000.000
2	Hội Nhà báo Việt Nam	19.000	120.000	2.280.000.000
3	Hội Luật gia Việt Nam	46.000	120.000	5.520.000.000
4	Hội Văn nghệ dân gian Việt Nam	1.000	120.000	120.000.000
5	Hội Nhạc sĩ Việt Nam	1.649	120.000	197.880.000
6	Hội Điện ảnh Việt Nam	1.500	120.000	180.000.000
7	Hội Nghệ sĩ múa Việt Nam	600	120.000	72.000.000
8	Hội Kiến trúc sư Việt Nam	4.100	120.000	492.000.000
9	Hội Mỹ thuật Việt Nam	1.780	120.000	213.600.000
10	Hội Nghệ sĩ sân khấu Việt Nam	2.000	120.000	240.000.000
11	Hội Văn học nghệ thuật dân tộc thiểu số Việt Nam	943	120.000	113.160.000
12	Hội Nghệ sĩ nhiếp ảnh Việt Nam	1.000	120.000	120.000.000
13	Hội Người cao tuổi Việt Nam	8.300.000	24.000	199.200.000.000
14	Hội Người mù Việt Nam	64.000	12.000	768.000.000

15	Hội Đông y Việt Nam	70.000	120.000	8.400.000.000
16	Tổng hội Y học Việt Nam	200.000	50.000	10.000.000.000
17	Hội Cựu thanh niên xung phong Việt Nam	370.000	24.000	8.880.000.000
18	Hội Khuyến học Việt Nam	7.500.000	12.000	90.000.000.000
	Tổng			*326.880.640.000*

Phụ lục 8

Công thức tính số mẫu lựa chọn

Số mẫu cần phân tích để đảm bảo độ tin cậy mong muốn của kết quả được tính dựa trên công thức sau[1]:

$$n = \left[\frac{1}{N} + \frac{N-1}{N} \frac{1}{PQ} \left(\frac{k}{z_{1-\alpha/2}} \right)^2 \right]^{-1}$$

Trong đó:

N = kích cỡ tổng thể

P = tỷ lệ tổng thể

Q = 1-P

k = mức độ chính xác mong muốn, k = 90%.

z là giá trị của của phân bổ chuẩn tại mức độ tin cậy mong muốn 1-α/2.

[1]Đây là công thức tính số mẫu với tổng thể có quy mô nhỏ, theo http://vidac.org/vn/cong-cu-ho-tro/tinh-kich-thuoc-mau

Phụ lục 9

Phỏng vấn chuyên sâu và nội dung bảng hỏi

Để thực hiện bộ khung nghiên cứu trên trên, nhóm sử dụng công cụ nghiên cứu chính là phỏng vấn chuyên sâu lãnh đạo, cán bộ cao cấp làm việc tại đoàn thể, hội đặc thù của địa phương. Có tổng số 39 người tham gia trao đổi chuyên sâu với đó, trong số đó có 36 người là phỏng vấn trực tiếp, 3 đơn vị còn lại (TW Đoàn, Thành Đoàn Hà Nội, Hội Nhà báo Kiên Giang) trả lời bằng văn bản. Trong đó có:

- 2 phó Giám đốc Sở Nội vụ
- 1 chủ tịch MTTQ Thành phố
- 2 phó chủ tịch MTTQ cấp tỉnh
- 9 chủ tịch/bí thư đoàn thể, hội cấp tỉnh/thành/thị xã
- 6 trưởng phòng chuyên môn thuộc các sở Nội vụ
- 7 phó chủ tịch/phó bí thư cấp tỉnh/thành/thị xã
- 7 chủ tịch đoàn thể, hội đặc thù cấp xã/phường
- 1 chánh văn phòng MTTQ cấp tỉnh
- 2 phó chánh VP (TW đoàn và sở Nội vụ)

Để đảm bảo bí mật thông tin cho những người tham gia vào quá trình phỏng vấn, nhóm nghiên cứu không công khai danh tính mà sử dụng kí hiệu mã hóa (TW = Trung ương hội, HN = Hà Nội, BĐ = Bình Định, KG = Kiên Giang).

Thông tin từ nghiên cứu thực địa cũng sẽ được sử dụng để bổ sung vào phần ước lượng thống kê ở trên.

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
VIỆN NGHIÊN CỨU KINH TẾ VÀ CHÍNH SÁCH (VEPR)

PHIẾU TRAO ĐỔI Ý KIẾN

Mã phiếu:
Để có cơ sở thực tế cho việc đề xuất với Đảng và Nhà nước về các vấn đề liên quan tới đoàn thể và hội đặc thù, xin Anh/Chị vui lòng dành thời gian và cho ư kiến vào phiếu trao đổi này. Thời gian trao đổi khoảng khoảng 1 tiếng đồng hồ.

Địa điểm thực hiện (ghi địa chỉ đầy đủ nhất)

Thôn: .....

Xã: .....

Huyện: .....**Tỉnh/Thành:** .....

Tên và chữ ký điều tra viên:.....

Ngày thực hiện: .....

THÔNG TIN NGƯỜI TRẢ LỜI

1. **Họ tên người trả lời:** .....

2. **Vị trí công tác:** .....

3. **Cơ quan công tác:** .....

4. **Thời gian công tác:** .....

5. **Năm sinh:** .....

6. **Giới tính:** 1. Nam 2. Nữ

1. Quy mô tổ chức của Hội … hoạt động trên địa bàn địa phương

- *Số lượng thành viên:*
- *Quy mô nhân lực:*
- *Tài chính:*

2. Nguồn thu đảm bảo hoạt động của Hội … bao gồm?
3. Cơ cấu chi ngân sách của Hội …?
4. Cơ chế giám sát sử dụng ngân sách nhà nước của Hội …?
5. Thu nhập của cán bộ, công chức (chuyên trách và không chuyên trách) làm việc cho Hội … trên địa bàn tỉnh …?
6. Diện tích đất, mặt bằng của Hội …trên địa bàn tỉnh được Nhà nước giao để làm trụ sở và sử dụng cho mục đích kinh tế và Nhà nước giao?

Đề xuất nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội … tại địa phương?:

Tài liệu tham khảo

English

Alfaro, Jairo Acuna, Chủ biên (2009). *Cải cách nền hành chính Việt Nam, thực trạng và giải pháp*, NXB Chính trị quốc gia.

Asia Foundation (2012). *Civil Society in Vietnam: A Comparative Study of Civil Society Organizations in Hanoi and Ho Chi Minh City*.

Carothers, Thomas (2000). Think again: civil society. *Foreign Policy*, Winter 1999-2000 issue.

CIVICUS Civil Society Index (2006). *The emerging civil society: An initial assessment of civil society in Vietnam*. Vietnam Institute of Development Studies (VIDS), UNDP Vietnam, and SNV Vietnam.

Edwards, M. (2004). *Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Heinrich, V.F. (2005). Studying civil society across the world: Exploring the thorny issues of conceptualization and measurement. *Journal of Civil society*, 1(3), 211-228.

Howard, M.M. (2003). *The weakness of civil society in post-communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marr, David G. (1997). *Vietnam 1945*, California University Press.

Lenin, V.I. (1902). What is to be done? Accessed online on October 15, 2014. (https://www.marxists.org/archive/lenin/works/download/what-itd.pdf)

Lenin, V.I. (1920). The Trade Unions, The Present Situation and Trotsky's Mistakes. Accessed online on October 15, 2014. (http://marxists.anu.edu.au/archive/lenin/works/1920/dec/30.htm)

Kornai, J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism: The Political Economy of Communism*. Oxford University Press.

Nørlund, Irene (2007). *Civil Society in Vietnam. Social Organizations and Approaches to New Concepts*

Nguyễn Ngọc Lâm. *Legal Regulations on Organization, Management of Association, and Measures of refinement.* Presentation for a workshop organized by the Legal Reform Assistance Project, Hanoi, January 2007. Quoted in Asia Foundation (2012).

Powell, F. (2009). Civil Society, Social Policy and Participatory Democracy: Past, Present and Future. *Social Policy and Society*, Vol. 8, Issue 01, January 2009, 49-58.

Sakata, S. (2006). Changing Roles of Mass Organizations in Poverty Reduction in Vietnam. *Actors for poverty reduction in Vietnam*, 49-79.

Sidel, M. (2010). Maintaining Firm Control: recent development in nonprofit law and regulation in Vietnam. *The International Journal of Not-for-Profit law*, Vol. 12, No. 3, May 2010.

Thang Văn Phúc. *Tổng quan về hội, tổ chức Phi chính phủ và thể chế pháp lý cho các tổ chức xã hội ở Việt Nam (An Overview of Associations, NGOs, and Legal Framework for Social Organizations in Vietnam)*. Presentation for the annual NGO workshop organized by the Vietnam Union of Science and Technology Associations, Hanoi, 20 September 2010. Quoted in Asia Foundation (2012).

Thayer, Carlyle A. (2009). Vietnam and the challenge of political civil society. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 31, No. 1, April 2009, 1-27.

T.H. Rigby, Brook Field, Edward Elgar. (1990). *The changing Soviet system: mono-organisational socialism from its origin to Gorbachev's restructuring*. s.l.:s.n.

Vasavakul. (2003) quoted in Wells-Dang, Andrew (2014). The political influence of civil society in Vietnam. *Politics in contemporary Vietnam*. Palgrave Macmillan.

Wells-Dang, A. (2011). *Informal pathbreakers: civil society networks in China and Vietnam*. Doctoral dissertation.

Wells-Dang, Andrew (2014). The political influence of civil society in Vietnam. *Politics in contemporary Vietnam*. Palgrave Macmillan.

World Bank (2014). Defining civil society. Accessed online on October 7, 2014. (http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html)

Tiếng Việt

Báo điện tử Bộ Công Thương (2014). *Danh sách các hiệp hội Việt Nam.*

(http://hiephoi.moit.gov.vn/?page=associations)

Báo điện tử Bộ Tư pháp (2014). Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi): Lương hưu phải đảm bảo nhu cầu tối thiểu.

(http://www.moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/thong-tin-khac.aspx?ItemID=5598)

Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2012). Vị trí, vai trò, tính chất, chức năng, nhiệm vụ của hội cựu chiến binh Việt Nam.

(http://123.30.190.43:8080/tiengviet/tulieuvankien/tulieuvedang/details.asp?topic=168&subtopic=464&leader_topic=982&id=BT1471232792)

Báo Điện tử Đảng Cộng sản (2014). Danh sách ủy viên Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI.

(http://123.30.190.43:8080/tiengviet/tulieuvankien/banchaphanh/details.asp?topic=105&subtopic=211&leader_topic=505&id=BT2711158250)

Báo điện tử Đảng Cộng Sản (2014). Mặt trận Liên Việt và chiến thắng Điện Biên Phủ.

(http://baodientu.chinhphu.vn/Tin-noi-bat/Mat-tran-Lien-Viet-va-chien-thang-Dien-Bien-Phu/198637.vgp)

Báo điện tử Đài Tiếng nói Việt Nam (2012). Sáng nay khai mạc Đại hội Hội CCB lần thứ V.

(http://vov.vn/chinh-tri/sang-nay-khai-mac-dai-hoi-hoi-cuu-chien-binh-lan-thu-5-239890.vov)

Báo điện tử Nhân dân (2014). Bàn giải pháp nâng cao chất lượng y tế cho các tỉnh miền núi phía Bắc.

(http://www.nhandan.com.vn/suckhoe/tin-tuc/item/24595602-ban-giai-phap-nang-cao-chat-luong-y-te-cho-cac-tinh-mien-nui-phia-bac.html)

Báo điện tử Nhân dân (2014). Phấn đấu đến năm 2020, 100% số hộ dân nông thôn được sử dụng điện lưới.

(http://www.nhandan.com.vn/kinhte/chinh-sach/item/23036802-phan-dau-den-nam-2020-100-so-ho-dan-nong-thon-duoc-su-dung-dien-luoi.html)

Điều lệ Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh khóa X.

Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh (2013). Báo cáo Sơ kết 5 năm Đoàn TNCS Hồ Chí Minh thực hiện Nghị quyết 25-NQ/TW ngày 25/7/2008 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về "Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thanh niên thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh (2012). Kết quả công tác xây dựng Đoàn, mở rộng mặt trận đoàn kết tập hợp thanh niên nhiệm kỳ 2007-2012, số: 374 BC/TWĐTN.

Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh (2014). Lịch sử ra đời Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh. Truy cập trực tuyến vào ngày 15/10/2014 tại

(Các tài liệu của Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh truy cập tại http://doanthanhnien.vn)

Báo điện tử Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam (2014). Lịch sử ra đời Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam.

(http://hoilhpn.org.vn/newsdetail.asp?newsid=249&CatID=14)

Báo điện tử Hội Nông dân Việt Nam (2014). Tổng quan về Hội Nông dân Việt Nam.

(http://www.hoinongdan.org.vn/hoat-dong-hoi/gioi-thieu/235-tong-quat-ve-hoi-nong-dan-viet-nam.html)

Hội Nông dân Việt Nam (2013). Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Hội Nông dân Việt Nam (khóa V) tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, Hội Nông dân Việt Nam.

Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam (2012). Báo cáo đánh giá phong trào phụ nữ và kết quả hoạt động của Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam nhiệm kì 2007 - 2012, phương hướng, nhiệm vụ nhiệm kì 2012 - 2017.

Hội Chữ thập đỏ Việt Nam (2013). Báo cáo tổng kết công tác Hội và phong trào Chữ thập đỏ năm 2013 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2014.

Kornai, J. (2002). *Hệ thống Xã hội chủ nghĩa*. NXB Văn hóa Thông tin, 2002.

Báo điện tử Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam (2014). Giới thiệu.

(http://www.mattran.org.vn/home/gioithieumt/mtdttt1.htm)

Mặt trận Tổ Quốc (2014). Báo cáo của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam khóa VII tại Đại hội đại biểu toàn quốc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam lần thứ VIII, nhiệm kỳ 2014 – 2019.

Mặt trận Tổ Quốc (2014). Đề cương tuyên truyền ngày hội đại đoàn kết toàn dân tộc ở khu dân cư 2014.

Mặt trận Tổ Quốc (2014). Tài liệu tuyên truyền đại hội Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam lần thứ VIII.

Báo điện tử Mặt trận Tổ Quốc (2014). Trích một số văn bản quy phạm pháp luật quy định về vai trò, vị trí, quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

(http://www.mattran.org.vn/home/vanbanHD/vbhd-nhanuoc.htm#A)

Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (2012). Số liệu các hợp tác xã tham gia thành viên Liên minh.

Nguyễn Văn Vĩnh (2012). Hệ thống chính trị và đổi mới hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay. *Tạp chí Xây dựng Đảng*.

Nguyễn Thị Bích Diệp (2007). Tổng quan về khung pháp lý cho các tổ chức xã hội dân sự. Bài tham luận tại Hội thảo PPWG, 5/10/2007.

Nhà xuất bản Thống kê (2006). *Danh mục các đơn vị hành chính Việt Nam 2006*.

Nguyễn Thiện Nhân (2014). Tăng cường hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội theo tinh thần Hiến pháp năm 2013. *Tạp chí Cộng sản.*

Poisson, E. (2009). *Quan và lại ở miền Bắc Việt Nam*. NXB Đà nẵng, 2009.

Báo điện tử Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam (2014).

(http://www.congdoanvn.org.vn/details.asp?l=1&c=23&c2=23&m=216)

Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam (2011). Báo cáo tình hình thực hiện chương trình phát triển đoàn viên năm 2010, 51/BC-TLĐ.

Trần Ngọc Hiên (2011). Mối quan hệ giữa các tổ chức chính trị-xã hội và xã hội dân sự trong quá trình hoạch định chính sách. *Tạp chí Mặt trận.* Số 98, 12-2011.

Trần Anh Tuấn (2014). Một số vấn đề cần lưu ý về xã hội dân sự. Viện Khoa học Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ.

(http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/331/language/vi-VN/M-t-s-v-n-d-c-n-l-u-y-v-xa-h-i-dan-s.aspx)

Tạp chí Xây dựng Đảng (2013). Chuyên đề IV, Tài liệu bồi dưỡng thi nâng ngạch chuyên viên cao cấp khối Đảng, đoàn thể năm 2013.

Tổng cục Thống kê (2012). Báo cáo sơ bộ kết quả Tổng điều tra cơ sở kinh tế, hành chính, sự nghiệp năm 2012.

Tạp chí Thời đại (2014). VUFO có thành viên thứ 108.

(http://thoidai.com.vn/vufo-co-thanh-vien-thu-108-8810705.html)

Thông tấn xã Việt Nam (2014). Chủ tịch nước: Công đoàn phải bảo vệ quyền lợi người lao động.

(http://www.vietnamplus.vn/chu-tich-nuoc-cong-doan-phai-bao-ve-quyen-loi-nguoi-lao-dong/273246.vnp)

Thanh niên (2013). Hà Nội khoán kinh phí hoạt động cho tổ chức cấp phường, xã.

(http://www.thanhnien.com.vn/pages/20130706/ha-noi-khoan-kinh-phi-hoat-dong-cho-to-chuc-cap-phuong-xa.aspx)

Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) (2014). Báo cáo khuyến cáo khả năng chi trả bảo hiểm xã hội ở mức đáng quan ngại.

(http://www.ilo.org/hanoi/Informationresources/Publicinformation/Pressreleases/WCMS_220047/lang--en/index.htm)

VnExpress (2012). Báo cáo Thủ tướng vụ 'một xã có 500 cán bộ'.

(http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/bao-cao-thu-tuong-vu-mot-xa-co-500-can-bo-2236094.html)

Vũ Thị Loan (2013). Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có phải là một tổ chức chính trị có tính xã hội? *Tạp chí Lý luận chính trị.* Số 6.

Văn bản báo cáo đại hội Hội Sinh viên năm 2013.

Hướng dẫn số 13/HD-BCH, Ban Chấp hành Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam.

VCCI (2012). *Tìm hiểu 50 năm Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam* (VCCI).

Nguyễn Đức Vinh, 2013. Thực trạng các tổ chức xã hội Việt Nam trong giai đoạn phát triển hiện nay. *Xã hội học (Sociology)*. Issue 4, 73-88.

Đào Xuân Sâm và Vũ Quốc Tuấn, chủ biên (2008). *Đổi mới ở Việt Nam, nhớ lại và suy ngẫm*. NXB Tri Thức, Hà Nội.

Đặng Phong (2009). *Phá rào trong kinh tế vào đêm trước Đổi mới*. NXB Tri Thức, Hà Nội.

Đặng Phong (2008). *Tư duy kinh tế Việt Nam*. NXB Tri Thức.

Nguyễn Minh Tuấn (2009). Lập hiến hướng đến pháp quyền ở Việt Nam. *Tạp chí Tia sáng*. Số 15, 05/08/2009.

Phạm Bích San (2009). Cải cách hành chính nhà nước tiếp cận thực tế ́ lợi ích của dân và doanh nghiệp, *Tạp chí Cộng sản.* Số 20, 2009

Phạm Bích San (2009). Tư vấn, Phản biện và Giám định xã hội: từ tự phát tới chuyên nghiệp.T/C KCP. Số 8, 2009.

Phạm Bích San (2006). Tư vấn, phản biện và giám định xã hội: một đi hỏi của quá trnh phát triển. T/C Hoạt động các Hội khoa học và kỹ thuật. Số 1, 2006.

Phạm Bích San (2006). Bộ máy hành chính cấp cơ sở: nhìn từ góc độ nào. Thời báo Kinh tế Sài Gòn. Số 3, 4/2003.

Vũ Duy Phú và Đặng Ngọc Dinh (2008). *Xã hội dân sự: một số vấn đề chọn lọc*. NXB Tri Thức. Hà Nội.

Các văn bản pháp lý

Bộ Luật dân sự năm 2005. Theo Điều 85, Chương IV của Bộ Luật Dân sự 2005, các cá nhân, tổ chức có quyền thành lập pháp nhân. Khoản 4, Điều 100 có quy định các tổ chức Tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp là pháp nhân.

Hiến Pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1946.

(http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=536)

Hiến pháp năm 1946. Điều 10, Chương II của Hiến pháp 1946 quy định rằng công dân có quyền tự do tổ chức và hội họp.

Hiến pháp năm 1959 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Điều 25 quy định "Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có các quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, lập hội và biểu tình. Nhà nước bảo đảm những điều kiện vật chất cần thiết để công dân được hưởng các quyền đó."

Hiến pháp năm 1980 của Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. Điều 67 quy định "Công dân có các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp, tự do lập hội, tự do biểu tình, phù hợp với lợi ích của chủ nghĩa xã hội và của nhân dân."

Hiến pháp năm 1992 của Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. Điều 69 quy định "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; có quyền được thông tin; có quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật."

Hiến pháp sửa đổi năm 2013. Điều 25 quy định "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình."

Luật Mặt trận Tổ quốc năm 1999.

Luật ngân sách nhà nước năm 2002.

Luật công đoàn 2012.

Luật bảo hiểm xã hội (sửa đổi) năm 2014.

Luật bình đẳng giới năm 2006.

Luật thanh niên năm 2005.

Nghị định số 56/2012/NĐ-CP ngày 16/7/2012 của Chính phủ về việc quy định trách nhiệm của bộ, ngành, UBND các cấp trong việc bảo đảm cho các cấp Hội LHPN Việt Nam tham gia quản lý nhà nước.

Nghị định số 88/2003/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt độngvà quản lý hội.

Nghị định số 148/2007/NĐ-CP về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện.

Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ban hành năm 2010, quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

Nghị định số 103/2014/NĐ-CP quy định mức lương tối thiểu vùng đối với người lao động làm việc ở doanh nghiệp, hợp tác xã, tổ hợp tác, trang trại, hộ gia đình, cá nhân và các cơ quan, tổ chức có thuê mướn lao động theo hợp đồng lao động.

Nghị định số 60/2003/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước.

Nghị định số 92/2009/NĐ-CP về chức danh, số lượng, một số chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã.

Nghị định số 70/2008/NĐ-CP ngày 04/6/2007 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật bình đẳng giới.

Nghị quyết số 24/2008/NQ-CP của Chính phủ: Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ

7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn.

Nghị định số 41/2012/NĐ-CP quy định về vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập.

Quyết định số 21/2003/QĐ-TTG về việc ngân sách nhà nước hỗ trợ cho các tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp đối với những hoạt động gắn với nhiệm vụ của Nhà nước.

Quyết định số 68/2010/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ : Về việc quy định hội có tính chất đặc thù.

Quyết định số 247/2006/QĐ-TTG ngày 30 tháng 10 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 21/2003/QĐ-TTG ngày 29 tháng 01 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ.

Quyết định số 97/2009/QĐ-TTG về việc ban hành danh mục các lĩnh vực cá nhân được thành lập tổ chức nghiên cứu khoa học, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ.

Quyết định số 71/2011/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ về bảo đảm, hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước đối với các hội có tính chất đặc thù.

Quyết định 1111/QĐ-BHXH ngày 25/10/2011 của BHXH Việt Nam.

Quyết định số 673/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ về việc Hội Nông dân Việt Nam trực tiếp thực hiện và phối hợp thực hiện một số chương trình, đề án phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội nông thôn giai đoạn 2011 – 2020.

Quyết định số 30/2013/QĐ-UBND của UBND TP. Hà Nội về việc quy định mức khoán kinh phí hoạt động đối với Ủy ban MTTQ, các đoàn thể chính trị - xã hội ở xã, phường, thị trấn trên địa bàn TP. Hà Nội.

Pháp lệnh số 27/2005/PL-UBTVQH1 điều chỉnh Hội Cựu chiến binh.

Pháp lệnh số 27/2005/PL-UBTVQH1 điều chỉnh Hội Cựu chiến binh.

Thông tư 03/2013/TT-BNV. Quy định chi tiết thi hành nghị định 45/2010/NĐ-CP và nghị định 33/2012/NĐ-CP.

Sắc lệnh Số 102/SL-L004 Ngày 20-5-1957 về quyền lập hội. Điều 1 quy định quyền lập hội của nhân dân được tôn trọng và bảo đảm.

Thông tư liên tịch số 71/2014/TTLT-BTC-BNV quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước.

EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)

SOCIAL AND ECONOMIC COSTS OF STATE-SPONSORED MASS ORGANIZATIONS IN VIETNAM

8/2015

RESEARCH TEAM

Nguyen Duc Thanh: PhD in Development Economics from the National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), Tokyo, Japan; member of the Macroeconomic Advisory Group (MAG) of the National Assembly's Economic Committee; member of the Macroeconomic Advisory Group for the Prime Minister; President of Viet Nam Institute for Economic and Policy Research (VEPR).

Nguyen Khac Giang: MA in Media and Globalization from Aarhus University and City University, London. Nguyen Khac Giang is currently a researcher at VEPR.

Associate Prof. Dr. Vu Sy Cuong: PhD in Financial Economics from Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne; expert on public finance and development policy; worked for various consultation groups for Ministry of Finance, The Economic Committee of the National Assembly. Dr. Vu Sy Vuong is currently Associate Professor at the Academy of Finance.

INTRODUCTION

Vietnamese social organizations with state elements are early formed and have played an important role in the country's development process. These incuudy, the authors apply the method of Most Different Systems Design (MDSD) in order to evaluate the system in local areas which different characteristics. Three localities were selected for field studies Hanoi, Binh Dinh, and Kien Giang.

Overview on the system of state-sponsored mass organizations in Vietnam

State-sponsored mass organizations, also known as socio-political organizations, were founded by Vietnam Communist Party (VCP). Vietnam Fatherland's Front (VFF) and other mass organizations were mostly established before the August Revolution (1945) in order to mobilize public supports and participation for VCP's political movements, mainly movements for national independence. After 1975, these organizations have been organized as an extended arm of the Party, in order to reach and mobilize the masses to participate and support the regime's policy.

The public associations (since 2010 their names have been changed to "specialized associations"), in theory established under the principles of voluntariness, were mostly established since the Doi Moi (1986). These organizations were less connected and less strictly controlled by the Party and the government.

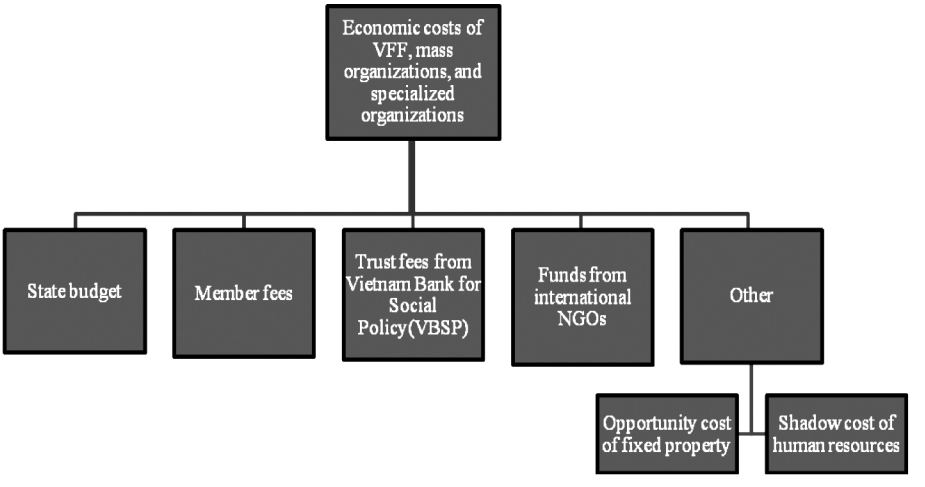
VFF and mass organizations have their systems organized in a top-down approach from central to local levels (4 levels), with the smallest local levels called grassroots representatives (*chi hội*) (villages, residential areas, offices, businesses). For specialized associations, the system normally held with two levels (national and provincial). There are exceptions, such as

the Association for the Elderly and the Red Cross, which have a network operation down to communes.

Up to 74% of Vietnam's population being members of at least one organization and 62% are members of at least two organizations. These, theoretically, make Vietnam one of the countries with the highest numbers of population participating in social organizations in Asia: an average Vietnamese is a member of 2.33 organizations, while the figure in China is 0.39 and Singapore 0.86.

VFF and mass organizations are considered as an important part of the political system, are listed as units of the public service, and funded similarly as state bureaucracies. As for specialized associations, state funding is channeled by implementing tasks assigned by the State.

Estimation of social and economic costs for state-sponsored mass organizations



Revenues from state budget of VFF and mass organizations and specialized associations are regulated under the provisions of the Budget Law and other guiding documents. These are taken from two sources: the central budget (for the central bureaus of these organizations) and local budgets (for local bureaus).

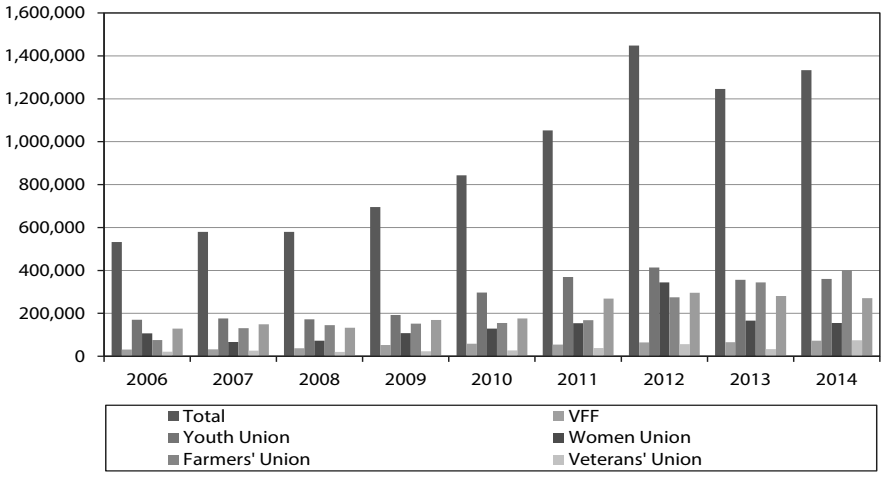


Figure 24: Central budget for state-sponsored mass organizations (2006-14)

The central budget for the aforementioned organizations in 2014 was 1261 billion VND (57.8 million USD). That doubles the numbers in 2006 (at 532.5 billion VND).

The total amount of budget supports to state-sponsored mass organizations during the 2006 - 14 increased from 781.3 billion VND (2006) to 1899.7 billion VND (2014 - estimates), accounting for about 1.1% of the total state budget for central ministries and central agencies in 2014. This is equivalent to the amount of expenditure for the Ministry of Planning and Investment (1,873 billion VND), Ministry of Science and Technology (1,768 billion VND), and Ministry of Industry and Trade (1,916 billion VND).

For local budgets, according to the regulations on financial autonomy of local authorities, state budget for mass organizations are divided into 3 levels (city /province, district / county, commune / ward). Research results showed that the estimated budget for these organizations at local level stay at 9529 billion VND (estimated in 2012), or 440 million USD.

The total estimated budget for the mass organizations is at 12 638 billion VND. Price converted to the time in 2014, reaching 14,023 billion VND (640 million USD).

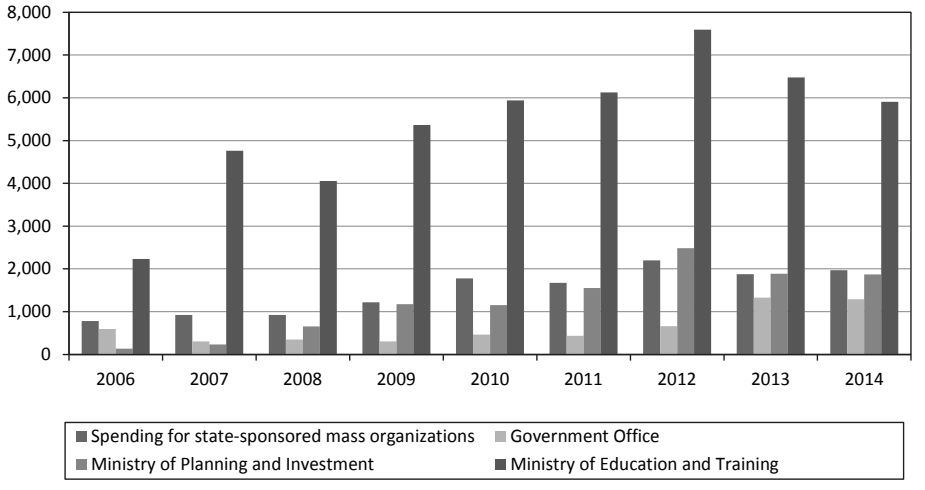


Figure 25: State budget for state-sponsored mass organizations in comparison with selected ministries (2006-2014)

Other economic costs of the society for state-sponsored mass organizations

Member fees

Mass organizations	Member fees (Billion VND)
Farmers' Union	139,04
Communist Youth Union	282,92
Women Union	181,31
Veterans' Association	64,8
VGCL	3382,89
Specialized associations	6715
Total	10765,96

Table 16: Incomes from member fees of state-sponsored mass organizations

Incomes from trust fees from Vietnam Bank for Social Policy (VBSP)

According to the 2013 audited financial report of VBSP, trust fees paid to state-sponsored mass organizations stay at 1862 billion VND (85.39 million USD). Converted in 2014 price, the paid trust fees to state-sponsored mass organizations are 2066 billion VND (94.75 million USD).

Incomes from funding from international NGOs

According to statistics from PACCOM (2014), donors from international NGOs reached 300 million USD in 2014; accordingly, a large amount was assigned to state-sponsored mass organizations which are considered as their partners in local areas.

Based on the list of project proposals in Da Nang[1] in 2015 to calculate mass organizations' shared in using funding from international NGOs, the total sources of revenues for mass organizations from international NGOs are 712,6 billion VND (32.68 million USD).

Incomes from management fees of social fundraising

Mass organizations are responsible for raising social funds from the public, such as poverty reduction funds, disaster relief funds, and most recently maritime sovereignty funds. They are allowed to extract up to 5% of the total funds for management fees. Take the average fees of surveyed localities at 5.96 billion VND (273,000 USD), the total management fees of social funds nationwide are estimated at 375.75 billion VND (17.23 million USD).

Estimation of opportunity costs and shadow costs from fixed property and human resources of state-sponsored mass organizations

Opportunity costs from fixed property

Mass organizations and several specialized associations are supported by the state for their headquarters and offices at all bureaucratic levels. At the central and provincial levels, these organizations are normally assigned their own offices; at lower levels (districts, communes, and wards); these organizations frequently share offices with one another. Besides, several mass organizations, such as Women Union and Communist Youth Union, are granted property for their specialized roles, for e.g. vocational training schools and centers for youth entertainment.

[1] This is the province with the most detailed information on international partners and receives an average amount of international NGOs' donors.

Take the estimated value from property managed by VFF, mass organizations, and specialized associations as the possible capital sources for the society, the research team estimates the opportunity costs of these properties according to three scenarios as follow:

- Best case scenario: take return on equity ratio (ROE) of state-owned enterprises as base point[1] (16.47% in 2014): 205.82*0.1647=33.89 trillion VND (1.55 billion USD) in 2014.
- Average case scenario: take mobilization rate of Vietcombank on January, 2014 for one-year term at 7.5% as base point: 15.44 trillion VND (708 million USD).
- Worst case scenario: take Consumer Price Index (CPI) in 2014 (4.09%) as base point: 8.41 trillion VND (386 million USD).

Shadow costs from human resources

According to General Statistics Office (2012), there are 337,981 officials[2] working for VFF, mass organizations and specialized associations nationwide. The numbers of working officials in the state bureaucracy who also hold posts in mass organizations are not included. This number accounts for 1.1% of Vietnam's total labor force. Field study and desk research show that nominal incomes of officials working for mass organizations and specialized associations are considerably lower than the average incomes of labor with the same qualifications in localities. The difference is the shadow costs of human resources in the system of mass organizations and specialized associations.

[1] Report on the financial situation and business performance of state-owned enterprises, submitted to the National Assembly (2013)
[2] GSO (2012) and National Assembly Committee on Social Issues (2014)

Levels of Officials	Quantity	Total salary pool (year, bn VND)	Differences with the social average incomes	Shadow cost (bn VND)
High level	2414	475.1	45%	213.80
Officials at provincial and district level	128695	8648.3	16%	1383.70
Officials at commune level	66966	2266.1	35%	793.10
Non-permanent officials at commune level	48069	721	65%	468.65
Total	246.144			2859.33

Table 17: Shadow costs from human resources in the system of mass organizations and specialized associations

According to the aforementioned estimations of economic costs from VFF, mass organizations, and special associations in Vietnam, the result is as follows:

	Billion VND
State budget	14023
Member fees	10766
Trust fees from VBSP	2066.1
Incomes from international cooperation	712.6
Incomes from management fees of social fundraising	375.8
Opportunity cost: property	33898.6
The system of GCL guesthouses and hotels	6450
Shadow cost from human resources	2859.3
Total economic cost	71151.4 (3.26 billion USD)

Table 18: Economic costs of state-sponsored mass organizations in 2014 (Best-case scenario)

As regards the average case scenario, the total economic costs of the society for VFF, mass organizations, and special associations is 52688.91 billion VND (2.42 billion USD), and the worst case scenario is 45670.59 billion VND in 2014. For the best case scenario, the number is equivalent to 1.7% of Vietnam's Gross Domestic Product in 2014.

The operational system and its effectiveness of VFF, mass organizations, and special associations funded by the state in selected localities

- Mass organizations and special associations are organized in the formation of the state bureaucracy system, yet in a more loosened way. There is no hierarchy among different levels of bureaucracy (as it is in the state bureaucratic system).

- Tenures are granted based on the bureaucratic levels. Despite differences on operational areas and population, the numbers of granted tenures are fixed. Costs for tenured officials (salary, social insurance costs, etc.) account for the biggest portion in the state-sponsored mass organizations' budget. In some local areas, spending for tenures accounts for more than 90% local budget.

- There is an increasing trend of bureaucratization of several mass organizations and specialized associations, which are shown in the fact that these organizations are increasingly assigned more tasks from the state.

- The effectiveness of these organizations depends considerably on the capacity of their officials.

- State-sponsored mass organizations are treated as bureaucratic agencies and given special treatments such as granted cars, offices, and other benefits. Several specialized associations said that they "belong" to the provincial People's Committee and receive operational budget from the province. In more grassroots levels (communes), many head offices of mass organizations are located inside the state agency office complexes (headquarters of the People's Committee and the People's Council).

- All the informants at the locality levels said that operational budgets for mass organizations in the district level and below are not enough for effective activities. For example, in many communes, the Communist

Youth Union is almost inactive from March to the end of the year due to budget constraints.

- Despite the rate of member fee collection is always 100%, the reality never reaches that performance in the locality levels. The normal practice is that mass organizations will deduct parts of the collected fees, which they are allowed to keep, to submit the required fees (normally at 60 - 70%) to their upper bureaucratic agencies.

- State-sponsored mass organizations at local levels have many joint projects with domestic and international donors and partners. These are important sources to guarantee for mass organizations' operational budgets in time of budget constraints.

- Mass organizations, in particular the Communist Youth Union and the Women Union, are increasingly using social fundraising for their activities.

Recommendations

Recommendation 1: There should be a comprehensive legal document, preferably a specialized Law on Mass Organizations and Special Associations or articles on these organizations in a Law on Associations.

Recommendation 2: There should be more comprehensive regulations on financial management of VFF, mass organizations and special associations. These organizations must be required to make their annual financial reports published and supervised by chosen committee.

Recommendation 3: It is recommended to reinforce the de facto role of VFF, so that this organization can take the responsibility as the head of mass organizations and specialized associations, particularly at local levels. The research team suggests that the five mass organizations and other specialized associations at commune level should be put under the management of VFF.

Recommendation 4: There should be changes in state budget allocation for mass organizations and specialized associations which focus on the effectiveness and demand of each organization in each locality.

Recommendation 5: It is necessary to assign the work of VFF, mass organizations and specialized associations based on their capability and resources. State assignments should focus on more practical and suitable tasks.

Recommendation 6: remove the policy to grant operational budget to specialized associations based on the number of tenure. It is recommended to step by step take these associations out of state subsidy.

Recommendation 7: As regards state assignments which are currently given to specialized associations, they need to be put into public auctions in order to raise competition and effectiveness for public service.

Recommendation 8: It is recommended to reevaluate the financial capability of economic units within mass organizations and specialized associations, then apply the socialization policy for these units, step by step remove their dependence on state budget. At the same time, it is recommended to equitize state-owned enterprises belonging to these organizations, forcing them to operate independently according to market principles